Frank Stone

89-03700/

Institute for Research on Public Policy
L'Institut de recherches politiques

A national, independent, research organization
Un organisme de recherche national et indépendant

Créé en 1972, l'Institut de recherches politiques est un organisme national dont l'indépendance et l'autonomie sont assurées grâce aux revenus provenant d'un fonds de dotation auquel souscrivent les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que le secteur privé. L'Institut obtient en outre des subventions et des contrats des gouvernements, des compagnies et des fondations afin de réaliser certains projets de recherche.

La raison d'être de l'Institut est triple :

- Servir de catalyseur au sein de la collectivité nationale en favorisant un débat public éclairé sur les principales questions d'intérêt général.
- Stimuler la participation de tous les éléments de la collectivité nationale à l'élaboration de la politique d'État.
- Trouver des solutions réalisables aux importants problèmes d'ordre politique afin de contribuer à l'élaboration d'une saine politique d'État.

Un Conseil d'administration, chargé de la décision, et une Commission de direction, responsable d'éclairer le Conseil sur l'orientation de la recherche, assurent la direction de l'Institut. L'administration courante des politiques, des programmes et du personnel relève du président.

L'Institut fonctionne de manière décentralisée et retient les services de chercheurs en divers points du Canada, s'assurant ainsi que toutes les régions contribuent aux recherches.

L'Institut cherche à favoriser, dans la mesure du possible, la compréhension et la discussion publiques des questions d'envergure nationale, controversées ou non. Il publie les conclusions de ses recherches avec clarté et impartialité. Les recommandations ou les conclusions énoncées dans les publications de l'Institut sont strictement celles de l'auteur et n'engagent aucunement le Conseil d'administration, la Commission de direction ou les bailleurs de fonds.

Le président assume la responsabilité ultime de publier un manuscrit au nom de l'Institut. Il jouit à cette fin des conseils du personnel de l'Institut et de critiques de l'extérieur quant à l'exactitude et à l'objectivité du texte. Ne sont publiés que les textes qui traitent de façon compétente d'un sujet digne de la réflexion du public.

Le Canada, le GATT et le système commercial international

Le Canada, le GATT et le système commercial international

Frank Stone

The Institute for Research on Public Policy/
L'Institut de recherches politiques

Copyright © The Institute for Research on Public Policy 1988
All rights reserved

Printed in Canada

Legal Deposit Third Quarter
Bibliothèque nationale du Québec

Canadian Cataloguing in Publication Data

Stone, Frank, 1923-

Le Canada, le GATT et le système commercial international

(Essais sur l'économie internationale)

Bibliogr. : p.
Traduction de: Canada, the GATT and the international trade system.
Avant-propos et abrégé en français et en anglais.

ISBN 0-88645-075-6

1. Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (1947). 2. Relations économiques internationales. 3. Canada – Relations économiques extérieures. I. Institut de recherches politiques. II. Titre. III. Collection.

HF1479.S7614 1988 382.9'2 C88-098628-X

The Institute for Research on Public Policy/
L'Institut de recherches politiques
P.O. Box 3670 South
Halifax, Nova Scotia B3J 3K6

Table des matières

AVANT-PROPOS / ix

FOREWORD / xi

L'AUTEUR / xiii

ABRÉGÉ / xv

SUMMARY / xix

1. *INTRODUCTION* / 1
   Renvois / 3

2. *COUP D'OEIL SUR LA SCÈNE AVANT-GUERRE* / 5
   Les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis / 7
   Le tarif de préférence britannique / 8
   Les accords d'Ottawa de 1932 / 9
   La *Reciprocal Trade Agreements Act* américaine de 1934 / 10
   Les négociations du Canada avec les États-Unis et la Grande-Bretagne (1935-1938) / 11
   La Société des nations et le commerce international / 12
   Renvois / 14

3. *LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL APRÈS LA GUERRE : SES ORIGINES ET SES ÉLÉMENTS CONSTITUANTS* / 17
   Origines du GATT / 18
   Intérêt pour le Canada / 21

Principaux éléments du GATT / 22
Renvois / 25

4. *LE GATT : GRANDS PRINCIPES ET AUTRES CARACTÉRISTIQUES* / 27
Les règles de l'Accord général / 28
Commerce sans discrimination et NPF / 29
Consolidation des tarifs / 30
Traitement national / 31
Évaluation en douane / 31
Restrictions quantitatives / 32
Subventions et droits compensateurs / 33
Droits antidumping / 34
Sauvegardes / 34
Entreprises commerciales d'État / 35
Unions douanières et zones de libre-échange / 35
Règlement des litiges / 36
Protocole portant application provisoire / 38
Le respect des règles de l'Accord général / 38
Le GATT en tant qu'institution / 40
Renvois / 43

5. *LA CHARTE DE LA HAVANE : CE QUI A ÉTÉ PERDU* / 47
Coopération en matière d'économie et de politique commerciale / 48
Pratiques commerciales restrictives / 49
Accords internationaux sur les produits de base / 50
Investissement étranger / 50
Préférences entre pays en développement / 51
Justes normes en matière de travail / 51
Éléments institutionnels / 52
Renvois / 52

6. *LES NÉGOCIATIONS TARIFAIRES* / 55
Règles et techniques de négociation / 56
Le tarif des douanes canadien / 59
Réductions tarifaires consenties en vertu de l'Accord général / 61
Renvois / 62

7. *ARRANGEMENTS COMMERCIAUX DE CARACTÈRE RÉGIONAL ET ARRANGEMENTS PRÉFÉRENTIELS* / 65
Unions douanières et zones de libre-échange / 66
Intégration de l'Europe / 69
Arrangements commerciaux de caractère régional entre pays en développement / 72
Dérogations applicables aux arrangements commerciaux de caractère régional / 74
Efficacité des mécanismes de contrôle de l'Accord général / 75
Projet d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis / 76
Renvois / 77

8. *L'ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES* / 81
La reconstruction de l'Europe après la guerre / 82
Naissance de l'OECE / 83
L'OCDE remplace l'OECE / 85
Activités commerciales / 86
Intérêt pour le Canada / 91
Renvois / 92

9. *IMPORTATIONS DE PRODUITS À BAS PRIX DE REVIENT, DÉSORGANISATION DU MARCHÉ ET RESTRICTIONS APPLICABLES AU TEXTILE ET AU VÊTEMENT* / 95
Accession du Japon au GATT / 96
Le concept de désorganisation du marché / 98
Arrangements du GATT relatifs au commerce des textiles / 99
L'Arrangement Multifibres (AMF) / 100
La politique canadienne en matière d'importation de textiles / 104
Le Canada et l'AMF / 104
Renvois / 106

10. *LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT AU GATT ET À LA CNUCED* / 109
Rôle des pays en développement dans les négociations de Genève et de La Havane / 110
Obstacles aux exportations des pays moins développés / 112
La Partie IV de l'Accord général / 114
La création de la CNUCED / 115
Activités de la CNUCED en matière d'échanges / 118
Progrès récents / 120
Intérêt pour le Canada / 122
Renvois / 123

11. *LE SYSTÈME GÉNÉRALISÉ DE PRÉFÉRENCES (SGP)* / 127
Origines du SGP / 127
Structure du SGP / 129
Le SGP canadien / 130
Conséquences du SGP / 131
Renvois / 132

12. *ACCORDS INTERNATIONAUX SUR LES PRODUITS DE BASE* / 135
Accords sur les produits de base antérieurs à la guerre / 136
Accords conclus sous les auspices de l'OIC et du GATT / 137
Accords sur les produits de base conclus après la guerre / 139
Dispositions relatives à la stabilisation des prix / 140
Le Programme intégré pour les produits de base de la CNUCED / 143
Le fonds commun / 145
Intérêt pour le Canada / 146
Renvois / 147

13. *LE COMMERCE DES PRODUITS AGRICOLES* / 149
Règles de l'Accord général et dérogations / 150
Principaux secteurs de restrictions / 153

L'agriculture au Kennedy Round et au Tokyo Round / 155
Renvois / 158

14. *LE COMMERCE D'ÉTAT ET LE SYSTÈME MULTILATÉRAL* / 161
Les pays à économie planifiée au GATT / 162
Les échanges Est-Ouest et la Commission économique pour l'Europe / 166
Le commerce d'État dans les pays à économie de marché / 167
Renvois / 168

15. *LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES DU TOKYO ROUND (1973-1979)* / 171
Préparatifs du Tokyo Round / 172
La "Déclaration de Tokyo" / 174
Déroulement des négociations / 175
Réductions tarifaires / 176
Le commerce des produits agricoles / 178
Approche sectorielle / 179
Codes sur les obstacles non tarifaires / 179
Propositions en vue d'un code sur les mesures de sauvegarde / 181
Accord relatif au commerce des aéronefs civils / 182
Décisions relatives au "cadre juridique" / 182
Mise en oeuvre des résultats du Tokyo Round / 183
Renvois / 184

16. *RECRUDESCENCE DU PROTECTIONNISME* / 189
Le "néo-protectionnisme" / 190
Étendue du protectionnisme / 193
Renvois / 195

17. *LE SYSTÈME MULTILATÉRAL : ÉVALUATION ET PERSPECTIVES* / 197
Intérêt pour le Canada / 204
Renvois / 207

ACRONYMES / 209

BIBLIOGRAPHIE / 211

MEMBRES DE L'INSTITUT / 221

DIRECTION DE L'INSTITUT / 227

PUBLICATIONS DISPONIBLES / 229

Avant-propos

Le système multilatéral instauré en matière de commerce après la Deuxième Guerre mondiale constitue l'une des plus belles réussites de la coopération internationale. Le Canada a joué un rôle de premier plan dans sa création et dans son fonctionnement. Il témoignait ainsi de son très grand intérêt pour le commerce international et de l'importance particulière qu'il attache aux relations avec les marchés étrangers beaucoup plus vastes que le sien. Ce système, dont le pivot est l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), a permis tant l'établissement d'un ensemble de règles communes mais souples pour les échanges internationaux que la mise en place d'un cadre pour des négociations sur le désarmement douanier, de procédures pour le règlement des conflits et de mécanismes de consultation permanente sur les questions de politique commerciale. La mauvaise conjoncture économique de ces dernières années a toutefois occasionné de graves tensions au sein du système et mis en cause ses principes mêmes.

C'est dans une perspective canadienne que l'auteur de la présente étude, M. Frank Stone, examine les origines, la structure et le fonctionnement du GATT et des autres institutions et accords internationaux qui forment le système multilatéral; il y passe aussi en revue quelques-uns des principaux faits nouveaux et des problèmes d'intérêt particulier pour le Canada qui sont apparus au sein du système; enfin, il y évalue, toujours d'un point de vue canadien, les présentes forces et faiblesses de ce dernier. L'étude qui s'adresse au grand public plutôt qu'aux spécialistes, sera néanmoins utile à tous ceux qui, dans les secteurs public et privé, oeuvrent dans ces domaines qui touchent à la politique commerciale, ainsi qu'aux professeurs et étudiants en politique commerciale internationale.

Frank Stone était tout désigné pour la rédiger en raison de sa connaissance intime des institutions et accords internationaux. Qu'on en juge par sa carrière. Au ministère des Affaires extérieures, aussi bien à Ottawa que pendant ses affectations à l'étranger, il a participé à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique commerciale canadienne. En qualité de ministre et de chef adjoint de la mission canadienne à Genève, de 1973 à 1977, il avait pour tâche de veiller aux intérêts du Canada au sein du GATT et d'autres organismes internationaux s'occupant de politique commerciale et économique. Retraité de la Fonction publique en 1980, M. Stone s'est alors lancé dans l'enseignement et la recherche à la Paterson School of International Affairs de l'Université Carleton, à Ottawa, tout en collaborant au Programme de l'économie internationale de l'Institut de recherches politiques.

L'Institut aimerait remercier toutes les personnes qui ont fourni aide et conseil pour la préparation de cette étude, notamment aux ministères des Affaires extérieures, des Finances et de l'Agriculture, au secrétariat du GATT à Genève et à la Norman Paterson School of International Affairs.

GORDON ROBERTSON
Président

Avril 1984

Foreword

The multilateral trade system that was created after the end of the Second World War represents one of the more successful efforts in international co-operation. Canada has played a leading part in creating the system and making it work. In doing so, Canada has reflected its very great interest in international trade and the special importance of its relationships with much larger markets abroad. The multilateral system, centred on the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), has provided a common, evolving set of rules for international trade, a framework for negotiations aimed at reducing barriers to world trade, procedures for resolving disputes, and mechanisms for continuing international consultations on trade-policy issues. During recent years of adverse world economic conditions, severe strains have emerged within the system that threaten the principles on which it is based.

This study examines, from a Canadian perspective, the origins, structure and operations of GATT and the other international agreements and institutions that make up the multilateral trade system. It also examines some of the main developments and issues of special interest to Canada that have emerged within the system. From a Canadian viewpoint, it assesses the strengths and weaknesses of the system as it now stands. The study is designed for the general reader, rather than the specialist. It will be useful to people inside and outside government who are working in trade-policy areas, as well as to teachers and students of international trade policy.

Frank Stone, the author of this study, was closely connected for many years with the international agreements and institutions that make up the multilateral trade system. In the course of his career with the Department of External Affairs, he participated in the development and implementation of Canadian trade policy, both in

Ottawa and also during tours of duty abroad. As Minister and Deputy Head of the Mission in Geneva, during 1973-1977, he was in charge of Canadian interests in GATT and other international bodies concerned with economic and trade policy. Following his retirement from the Public Service in 1980, Mr. Stone engaged in teaching and research at the Paterson School of International Affairs of Carleton University, Ottawa, and has also been a Research Associate in the International Economics Program of the Institute for Research on Public Policy.

The Institute would like to thank those who gave the author their assistance and advice in the preparation of this study, including a number of officials in the Departments of External Affairs, Finance and Agriculture, several members of the GATT Secretariat in Geneva, and several members of the staff of the Norman Paterson School of International Affairs.

GORDON ROBERTSON
President

April 1984

L'auteur

Frank Stone obtient un diplôme en économie et en histoire de l'Université Queen's, à Kingston (Ontario) en 1949. Pendant la Deuxième Guerre mondiale, il est pilote dans l'Aviation royale du Canada et sillonne le ciel de la Grande-Bretagne, de l'Europe de l'Ouest et de l'Afrique du Nord. Il enseigne et poursuit des recherches en économie internationale pendant plusieurs années à la Norman Paterson School of International Affairs de l'Université Carleton, à Ottawa. Actuellement, il est chercheur associé au Programme de l'économie internationale de l'Institut de recherches politiques à Ottawa.

Durant sa carrière au ministère des Affaires extérieures du Canada, M. Stone a accumulé une longue expérience dans le commerce international et l'économie. Ses affectations à l'étranger comprennent deux séjours à la mission que le Canada tient en permanence aux Nations Unies, à Genève (Suisse). De 1958 à 1961, il s'occupe essentiellement de tout ce qui a trait au GATT à titre de premier secrétaire à la mission permanente. De 1973 à 1977, il défend les intérêts du Canada auprès du GATT, de la CNUCED et d'autres organisations internationales de Genève s'intéressant aux questions économiques et commerciales en tant que ministre détaché à la mission canadienne. De 1963 à 1969, il sert de conseiller économique à l'ambassade du Canada à Washington. Au début des années 1970, il est détaché au ministère de l'Environnement où il coordonne les négociations qui débouchent sur la ratification de l'Accord sur la qualité de l'eau des Grands Lacs entre le Canada et les États-Unis en 1972. Il quitte le ministère des Affaires extérieures en 1979 après avoir servi d'ambassadeur du Canada au Pakistan et en Afghanistan.

En plus du présent ouvrage, M. Stone est l'auteur d'une étude intitulée The Consumer Interest in Canadian Trade Policy que publiera bientôt le ministère de la Consommation et des Corporations d'Ottawa.

Abrégé

Le système multilatéral instauré à la fin de la Deuxième Guerre mondiale représente un grand progrès dans la coopération internationale par rapport aux imposantes barrières commerciales, au bilatéralisme et à la discrimination qui caractérisaient le commerce mondial entre les deux guerres. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en constitue le pivot. Au cours des 35 dernières années, qui ont vu l'économie mondiale se transformer profondément, le GATT a injecté un degré impressionnant de libéralisation, d'ordre et de prévisibilité au commerce mondial en même temps qu'il jetait les bases d'une croissance prononcée et presque ininterrompue de la production et des échanges commerciaux. Comme la plupart des pays commerçants du monde (à l'exception notable de l'Union soviétique, de la Chine et du Mexique) en sont membres, ces règles régissent la quasi-totalité du commerce mondial.

Le régime du GATT vise non seulement à encourager les échanges internationaux au profit de chaque pays, mais aussi à stimuler l'expansion de l'économie mondiale. Il a pour but de favoriser une coopération internationale permanente et étroite en matière de politique commerciale, d'instituer un système ouvert et non discriminatoire d'échanges mondiaux grâce à des négociations multilatérales sur la réduction des tarifs et des autres barrières douanières, de faire observer par tous les pays membres un ensemble commun de règles et de comportements commerciaux dans leur propre politique commerciale, enfin de régler les désaccords commerciaux par la conciliation plutôt que par la menace de représailles ou de guerre commerciale.

Bien que le GATT soit le pilier du système commercial multilatéral, d'autres institutions et accords internationaux y jouent un rôle important. Il y a notamment l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), située à Paris,

qui offre aux pays industrialisés un cadre permanent de consultation sur l'évolution du commerce et de la politique économique mondiale et au sein de laquelle sont élaborés les codes et les directives visant à harmoniser les politiques commerciales des pays membres dans un certain nombre de domaines. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), pour sa part, cherche surtout à satisfaire les aspirations des pays moins développés qui souhaitent obtenir une part plus importante et plus équitable des avantages du commerce international; elle sert aussi de cadre à la négociation d'accords internationaux destinés à stabiliser les marchés mondiaux et le cours des produits de base tel que le blé, l'étain, le café, le sucre, le cacao et le caoutchouc. Les cinq commissions économiques régionales des Nations Unies contribuent aussi au fonctionnement du système multilatéral; la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE) administre, par exemple, une large gamme de programmes destinés à faciliter le commerce Est-Ouest.

Mais le succès de son fonctionnement dépend également de l'action parallèle menée en matière de coopération internationale dans les domaines monétaires et financiers. C'est ainsi que le Fonds monétaire international (FMI) a consenti des prêts pour financer les déficits de la balance des paiements des pays membres; il surveille aussi les taux de change internationaux. Par ailleurs, les programmes de prêts au développement de la Banque mondiale et des autres banques de développement multilatérales ont aidé à stimuler la croissance des pays moins développés et à encourager leur participation au commerce international.

Puissance moyenne pour laquelle le commerce est important et dont les principaux partenaires sont de plus grands pays, le Canada a profité largement de ces nouvelles structures mises en place depuis la Deuxième Guerre mondiale. Grâce à elles, il a pu influer sur l'évolution de la politique commerciale mondiale en alignant ses intérêts sur ceux des autres pays qui partagent ses objectifs. Les obstacles aux exportations canadiennes sur les marchés mondiaux, et particulièrement sur le marché américain, ont été abaissés ou réduits bien plus qu'ils n'auraient pu l'être par le biais des seules négociations bilatérales, tandis que l'économie du pays, soumise à la concurrence internationale, a gagné en efficacité. Les règlements du GATT ont imposé aux plus importants partenaires commerciaux du GATT des restrictions plus sévères et une discipline plus rigoureuse dans leur politique commerciale que ne l'auraient fait des ententes bilatérales, tout en orientant l'évolution de la politique commerciale canadienne. Les procédures du GATT présentent par ailleurs des avantages particuliers pour les puissances moyennes ou petites en leur fournissant les moyens de régler leurs différends commerciaux sur un pied d'égalité avec les autres pays membres.

Cependant, le système multilatéral a connu de nombreuses tensions ces dernières années en raison du ralentissement de la croissance économique, du rétrécissement des marchés intérieurs, du fort taux de chômage, de la baisse record du prix des produits de base et des graves problèmes d'endettement de nombreux pays en voie de développement. Dans la plupart des pays, y compris le Canada, on a vu surgir de nouvelles formes de protection contre la concurrence des importations dans plusieurs secteurs commerciaux importants, dont l'agriculture, le textile, le vêtement, la chaussure, l'acier, l'automobile et certains produits électroniques. La récente tendance à

instituer ces contrôles commerciaux aux termes d'accords bilatéraux échappant aux règles du GATT ne peut que soulever des inquiétudes.

Ces perturbations ont été mises en évidence lors des réunions ministérielles du GATT tenues à Genève en 1982 en vue d'enrayer le retour au protectionnisme et de mettre au point, au cours des prochaines années, un programme d'activités axé sur l'amélioration du système lui-même. Un certain nombre de nouvelles initiatives ont été lancées qui pourraient, en cas de succès, entraîner un allégement supplémentaire des mesures restrictives dans certains secteurs et un élargissement de l'application des règlements du GATT dans divers domaines. Plus récemment, on a commencé à envisager la possibilité d'une nouvelle série de négociations, dans le cadre du GATT, d'ici à la fin des années 1980.

Le Canada a tout intérêt à ce que le système fonctionne bien à l'avenir, tant dans le secteur traditionnel de la politique commerciale que dans les nouveaux domaines qui se font jour. Aussi devrait-il toujours avoir pour objectif prioritaire son efficacité et de fait, le réexamen de sa politique commerciale, rendu public au cours de l'été 1983, confirmerait sans équivoque l'engagement du gouvernement à oeuvrer à la réalisation de cet objectif. Il conviendrait donc pour le Canada de continuer à exploiter les occasions de promouvoir ses intérêts commerciaux sur une base bilatérale, mais de le faire sans affaiblir le système commercial multilatéral.

Summary

The post-Second World War multilateral trade system represents a great advance in international co-operation over the high trade barriers, bilateralism and discrimination in world trade that existed during the inter-war period. The central element in the system is the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Over the past thirty-five years, which have seen many profound changes in the world economy, GATT has brought an impressive degree of liberalization, order and predictability into world trade and has provided a basis for the large and almost uninterrupted expansion of world production and trade that has taken place. Most of the world's trading countries are members of GATT, (though notable exceptions include the Soviet Union, China and Mexico), and GATT rules cover most world trade.

The GATT system has been designed to encourage international trade, not only to the benefit of individual countries, but also as a means of stimulating the expansion of the world economy. The system aims at continuous and close international co-operation in trade policy; the creation of an open and non-discriminatory system of world trade, achieved by multilateral negotiations to reduce tariffs and other trade barriers; the observance by all member countries of a common body of trade rules and disciplines over their trade policies; and the settlement of trade disputes by a process of conciliation, rather than by the threat of retaliation or trade wars.

While GATT is the central element in the multilateral trade system, other international agreements and institutions also play important roles. These include the Paris-based Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), which serves as a framework for continuing consultations, within the group of industrialized countries, on trade and global economic-policy developments; an important part of this

OECD framework are the codes and guidelines that have been developed in efforts to harmonize the trade policies of its members in a number of areas. The United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) is primarily intended to meet the demands of the less-developed countries for a larger and fairer share of the benefits of international trade; it also serves as the framework for negotiating international commodity agreements designed to stabilize world markets and prices for primary products such as wheat, tin, coffee, sugar, cocoa and natural rubber. Other contributions to the operation of the multilateral trade system are made by the five United Nations (UN) regional economic commissions; the Economic Commission for Europe (ECE), for example, has a variety of programs designed to facilitate East-West trade.

The successful operation of the multilateral trade system also depends on parallel systems for international co-operation on the monetary and financial sides. The International Monetary Fund (IMF) has provided loans to finance balance-of-payments deficits of its member countries; it also supervises international exchange rates. The development-lending programs of the World Bank and other multilateral development banks have helped to accelerate the growth of less-developed countries and to encourage their participation in international trade.

As a middle-sized country with large trade interests, whose main trading partners are larger countries, Canada has benefited substantially from the multilateral trade system that has existed since the Second World War. Within the multilateral system, Canada has been able to influence the management of the world-trade-policy agenda, aligning its interests with those of other countries that share common objectives. Barriers to Canada's exports to world markets, and especially the United States (US) market, have been reduced or brought under control to a greater degree than could have been achieved through any process of bilateral negotiations; and the efficiency of Canada's own economy has been advanced through greater exposure to international competition. The GATT rules have exerted greater restraints and disciplines over the trade policies of Canada's larger trading partners than could have been achieved under bilateral arrangements; and these have guided the evolution of Canada's own commercial policies. The GATT dispute-settlement procedures offer special advantages for middle-sized and smaller countries, by providing international procedures for resolving conflicts between member countries in trade-policy areas.

Nevertheless, the multilateral trade system has come under severe strains during recent years of slow economic growth, shrinking domestic markets, high unemployment, record-low commodity prices, and the severe debt problems of many developing countries. In most countries, including Canada, new forms of protection against import competition have emerged. These affect a number of important trade sectors, including agriculture, textiles, clothing, footwear, steel, automobiles and certain electronic products. A disturbing feature of the more recent trade controls is the trend towards imposing them under bilateral arrangements outside the GATT rules.

These strains in the system were evident at the GATT Ministerial Meetings which were held in Geneva, in November 1982, in an effort to restrain pressures to impose further protectionist measures and to develop, over the next few years, a program of activities aimed at improving the multilateral trade system. A number of new

initiatives were launched which, if successfully pursued, could lead to the further lowering of trade-restrictive measures in particular sectors, and to an enlargement of existing GATT rules in a variety of areas. More recently, possibilities are being discussed for a new round of GATT trade negotiations later in the 1980s.

Canada has a large stake in the future operation of the multilateral system, both in traditional trade-policy areas and in newly emerging areas. The effective operation of the multilateral trade system should, in itself, be a continuing and leading objective of Canadian trade policy; indeed, this objective was firmly endorsed in the government's review of Canadian trade policy, issued in the summer of 1983. While opportunities will continue to arise to advance Canada's trade interests on a bilateral basis, these should be approached in ways that will not weaken the multilateral trade system.

1. Introduction

Le présent ouvrage examine, sous l'angle du Canada, les accords et les institutions internationaux qui s'insèrent largement dans le réseau de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et constituent le système commercial multilatéral.[1] Il se concentre sur les origines, la structure et le fonctionnement de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)[2] qui en constitue le pivot. Il s'intéresse également aux activités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en matière de politique commerciale, aux travaux de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) relatifs aux échanges commerciaux, aux accords internationaux sur les produits de base conclus pour résoudre les problèmes particuliers du commerce de divers produits primaires et au rôle de plusieurs autres accords et institutions internationaux en matière de commerce.

Les institutions qui forment le système commercial multilatéral représentent l'aboutissement des négociations internationales entamées depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Ce système constitue un progrès considérable sur le plan de la coopération internationale par rapport à l'anarchie qui caractérisait les relations internationales durant l'entre-deux-guerres et traduit l'une des plus brillantes réussites à cet égard de la période qui a suivi la guerre. Le Canada a joué un rôle déterminant dans l'élaboration et l'évolution du système, en particulier au GATT et, ce faisant, a montré qu'il attachait beaucoup d'intérêt au commerce international; le Canada commerce surtout avec des pays beaucoup plus importants que lui. Le chapitre 2, qui sert de toile de fond au présent ouvrage, examine les relations commerciales du Canada durant la période qui a précédé la Deuxième Guerre mondiale tandis que le dernier évalue les intérêts particuliers que le Canada porte à l'Accord général.

Les accords et les institutions qui composent le système commercial multilatéral sont fort complexes et cette complexité ne cesse d'augmenter. Plusieurs excellentes études s'intéressent à divers éléments du système, mais peu d'entre elles en brossent un tableau complet, encore bien moins sous l'angle du rôle joué par le Canada et de l'intérêt que celui-ci attache au système commercial. Le présent ouvrage tente de combler cette lacune. Plus explicatif que doctrinaire, il n'est ni exhaustif, ni définitif et vise plus à orienter le grand public que les spécialistes en politique commerciale. Le corps du texte renvoie à d'autres documents plus détaillés, faisant autorité en la matière.

Le fonctionnement du système commercial multilatéral laisse apparaître quatre mécanismes distincts mais étroitement apparentés. Le premier a trait au processus de discussion et de consultation international permanent qui a trait non seulement à l'évolution de la politique commerciale internationale et aux problèmes auxquels se heurte cette dernière, mais aussi à la politique et aux pratiques commerciales des États membres. Ce processus se manifeste à tous les paliers, entre différents groupes de pays et dans des contextes fort variés. Habituellement, le Canada fait partie de la table principale des discussions internationales en matière de politique commerciale.

La libéralisation progressive des échanges internationaux, même si elle est irrégulière, constitue le deuxième mécanisme. Les tarifs et les autres obstacles au commerce ont considérablement diminué depuis la Deuxième Guerre mondiale, surtout dans les pays industrialisés; les progrès les plus récents sont survenus à l'issue du Kennedy Round, vers le milieu des années 1960, et du Tokyo Round, dans les années 1970. Le Canada a énormément bénéficié de la libéralisation des échanges et y a contribué de façon notable. Cependant, de nombreux obstacles demeurent, certains continuant de nuire à l'économie et au commerce canadiens.

Un troisième mécanisme a trait au maintien et à l'élargissement graduel d'un ensemble commun de règles applicables à la politique commerciale des pays membres et aux relations que ceux-ci entretiennent. Ces règles ont essentiellement vu le jour dans le cadre de l'Accord général, mais pas totalement. Même si on les a très souvent ignorées ou contournées, elles suffisent à contenir et à discipliner les politiques et les pratiques des États membres, en particulier les plus grandes puissances, plus enclines que les pays plus petits à adopter une politique qui épouse étroitement leurs intérêts.

Le dernier mécanisme concerne le recours croissant à des processus et à des procédures internationaux permettant de régler des différends commerciaux. Ces processus et procédures ont été développés à l'extrême au GATT où il est courant de voir les pays membres formuler des recommandations collectives, grâce aux conseils de groupes d'experts indépendants désignés à cette fin. Un mécanisme efficace pour régler les désaccords commerciaux à l'échelon international revêt un grand intérêt pour les puissances intermédiaires et les pays plus petits qui sont souvent désavantagés dans leurs négociations bilatérales avec des États plus importants.

La présente étude ne fait pas l'apologie du système commercial multilatéral en tant que remède au bilatéralisme commercial, mais le présente comme son complément. Essentiellement, le système commercial multilatéral, et plus précisément l'Accord général, constitue un cadre juridique commun, mondialement reconnu, susceptible

d'aider chaque pays à commercer avec le reste du monde. Les règles multilatérales n'interdisent pas la conclusion d'accords commerciaux particuliers, bilatéraux ou régionaux, mais imposent des conditions sur le genre et l'application de tels accords, selon des termes convenus à l'échelle internationale.[3]

Depuis quelques années, le système commercial multilatéral est soumis à rude épreuve, en raison surtout de la mauvaise conjoncture économique dans le monde. Le protectionnisme a resurgi et, dans certains cas, entraîné la conclusion d'accords bilatéraux qui échappent aux règles de l'Accord général et restreignent le commerce. Ces éléments interdisent une plus grande libéralisation des échanges et nuisent aux efforts déployés en vue de rendre le système commercial international plus efficace et plus équitable. En outre, les interventions croissantes du gouvernement dans presque tous les secteurs de l'économie nationale ont accru les pressions pour que les gouvernements traitent la politique commerciale internationale comme un prolongement de la politique nationale en matière d'économie, aux visées souvent très étroites. La conclusion générale de cet ouvrage est que le Canada devrait considérer le maintien et l'amélioration progressive du système commercial multilatéral comme un des grands objectifs de sa politique commerciale. Cette conclusion était également l'une des principales à laquelle était parvenu un groupe du gouvernement chargé d'examiner la politique commerciale canadienne.[4]

Renvois

1. L'expression "système commercial multilatéral" pose certaines difficultés, essentiellement de nature sémantique. En effet, les accords et les institutions internationaux dont il est question ici s'intéressent plus à la politique commerciale qu'aux échanges proprement dits; de plus, il est douteux que leur ensemble constitue un véritable "système". Néanmoins cette expression convient aux fins de la présente étude.

2. Dans cet ouvrage, le terme "GATT" désigne l'Accord général en tant qu'institution. L'Accord en lui-même est désigné sous ce nom ou par l'expression "Accord général".

3. Pour un aperçu des relations commerciales entre le GATT et les États-Unis au sein du système commercial multilatéral, lire M. G. Clark "Canada-United States Trade Relations". Une évaluation légèrement différente, mais pas essentiellement contradictoire, de la possibilité de nouvelles négociations commerciales entre le Canada et les États-Unis, sur une base bilatérale se retrouvent dans R. de C. Grey, *Trade Policy in the 1980s: An Agenda for Canadian-U.S. Relations*. Cet auteur prétend qu'à l'avenir, les négociations bilatérales pourraient donner plus de résultats que les négociations multilatérales en ce qui concerne les tarifs résiduels américains, et plus particulièrement les obstacles non tarifaires aux exportations canadiennes (p. 6-8).

4. Canada, ministère des Affaires extérieures, *La politique commerciale du Canada pour les années 80 : document de travail*, p. 35-40; ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne : document d'information sur la politique commerciale du Canada*, chapitre 7 et p. 239.

2. *Coup d'oeil sur la scène avant-guerre*

De nos jours encore, la crise des années 30, avec l'effondrement du commerce mondial et l'éclatement de ce qui lui tenait lieu de charpente qu'elle a entraînés, sert fréquemment d'avertissement au danger que pourrait présenter un effritement du système commercial multilatéral qui s'est développé petit à petit après la Deuxième Guerre mondiale. Ainsi, en avril 1981, M. Arthur Dunkel, directeur général du GATT, rappelait à ses auditeurs de Toronto que les artisans de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce étaient "déterminés à ce que les tensions comme celles qui agitent le monde contemporain ne reproduisent pas le vent de panique à l'origine de la catastrophe de 1930."[1] Bien sûr, les leçons et l'expérience de l'entre-deux-guerres étaient relativement fraîches dans l'esprit de ceux qui participèrent aux négociations de 1947-1948, desquelles devait sortir le GATT. C'est pourquoi elles ont dans une grande mesure forgé les structures et les règles qui ont mené les échanges multilatéraux durant la période qui a suivi. Compte tenu des graves problèmes commerciaux qu'il avait éprouvés durant la grande dépression et des multiples difficultés qu'il avait eues à maintenir des relations bilatérales satisfaisantes avec ses principaux partenaires commerciaux, notamment les États-Unis, le Canada avait de bonnes raisons de participer aux efforts visant à instaurer un nouveau système d'échanges.

Le Canada connaissait une situation commerciale particulièrement précaire avant la Deuxième Guerre mondiale. C'est pourquoi il était plus exposé que la majorité des autres pays lorsque est survenue la grande dépression. De vastes secteurs de l'économie canadienne d'alors dépendaient beaucoup de l'exportation d'une très petite gamme de produits agricoles ou de produits tirés de l'exploitation des richesses naturelles. Vers la fin des années 1920, le prix du blé et d'autres denrées s'effondra

brusquement face aux restrictions imposées par la plupart des pays d'Europe au niveau des importations. Par ailleurs, à l'aube de la dépression, les prix et la demande internationale de matières premières industrielles reculèrent brutalement. Ainsi, entre 1928 et 1932, le Canada vit la valeur annuelle de ses exportations diminuer de plus de la moitié. Les conséquences en termes de chômage et de perte de revenu furent catastrophiques partout au pays, mais surtout dans les régions vivant des exportations.[2]

La politique commerciale retenue par les deux grands partenaires du Canada, à savoir les États-Unis et la Grande-Bretagne, avait toujours exercé une profonde influence sur la nature et l'importance du développement économique au Canada. L'équilibre fut rompu dans les relations bilatérales avec ces deux grandes puissances économiques. Malgré les efforts constants déployés par le Canada pour infléchir la politique commerciale de Londres et de Washington, sa propre politique dans ce domaine demeurait largement un exercice d'adaptation et évoluait au gré des conditions et des politiques extérieures, sur lesquelles on exerçait relativement peu de contrôle.[3] Du milieu du dix-neuvième siècle à celui des années 1930, le Canada tenta avec ténacité d'élargir son éventail d'exportations et d'obtenir un meilleur accès au marché américain. Sauf pour une brève période qui précéda immédiatement la Première Guerre mondiale, avant le milieu des années 1930, les États-Unis avaient érigé un véritable rempart de tarifs pour protéger leur marché, en le perçant toutefois ici et là de meurtrières afin de laisser entrer les produits primaires et les matières premières peu abondantes ou inexistantes sur leur territoire. De son côté, la Grande-Bretagne poursuivit une politique de libre-échange diamétralement opposée à celle des États-Unis jusqu'au début des années 1930 et plusieurs générations durant, les Canadiens tentèrent, mais sans succès, d'amener les Britanniques à changer de cap en accordant aux produits canadiens un accès préférentiel à leur marché par l'introduction d'un tarif et d'autres obstacles aux importations des pays concurrents qui ne faisaient pas partie de l'empire. Pour encourager la Grande-Bretagne à modifier sa politique commerciale, le Canada appliqua un tarif préférentiel, plus faible, aux marchandises britanniques dès le début du vingtième siècle et proposa des arrangements plus ou moins identiques à d'autres membres de l'empire. Ces arrangements ne firent qu'entraver un peu plus le développement de relations commerciales bilatérales plus ouvertes avec les États-Unis. Du côté des importations, le Canada se mit à augmenter ses propres droits de douane, en partie en raison des tarifs élevés imposés par les États-Unis, afin de protéger son industrie naissante de la fabrication contre la concurrence des produits importés. La hausse des tarifs douaniers constituait un élément capital de la "politique nationale" prônée par Sir John A. Macdonald vers 1870 et sur laquelle devait être bâtie la nation. Les droits préférentiels plus faibles perçus sur les marchandises d'origine britannique ou venant d'autres pays de l'empire étaient néanmoins assez élevés pour mettre le secteur canadien de la fabrication à l'abri de la concurrence. Lorsqu'on jette un regard en arrière, on constate que la politique commerciale poursuivie par le Canada avant la Première Guerre mondiale n'était pas seulement très défensive, mais aussi compliquée et contradictoire. On comprend alors pourquoi les premières stratégies commerciales allumaient plus de querelles intestines et alimentaient plus la controverse politique que celles élaborées au cours de la période qui suivit les deux guerres.

Les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis

De 1854 à 1866, les États-Unis et les provinces britanniques d'Amérique du Nord appliquèrent un "traité de réciprocité" en vertu duquel la plupart des produits agricoles ou "naturels", mais non les produits finis, pouvaient être échangés librement. En 1866, les États-Unis rompirent le traité pour diverses raisons, y compris les frictions attribuables à la guerre civile et un certain ressentiment envers la province du Canada qui avait haussé ses tarifs sur les produits finis, juste avant la Confédération. La principale raison de la rupture de l'accord bilatéral de libre-échange toutefois était que ce dernier était contraire à la nouvelle politique commerciale plus stricte, protectionniste, introduite par le gouvernement américain au début des années 1860, politique qui devait demeurer en place jusqu'au milieu des années 30.[4] Ainsi donc, pendant près de soixante-dix ans, les deux pays taxèrent leurs importations respectives de leurs tarifs les plus élevés, et ils l'étaient passablement, surtout du côté américain. Chaque pays tenta tour à tour à maintes reprises d'amener son voisin à mettre fin à une attitude si peu amiable, mais ces tentatives se soldèrent par un échec, principalement à cause du Congrès qui se refusait à percer une brèche dans le mur du protectionnisme américain. En 1911, cependant, c'est le parti de l'opposition qui, au Canada, devait empêcher la conclusion d'un accord "réciproque" qui aurait pu faciliter les échanges avec les États-Unis.[5]

Il existait néanmoins certaines failles dans les obstacles au commerce bilatéral, de part et d'autre de la frontière. Ainsi, les États-Unis éliminèrent ou réduisirent sensiblement leurs tarifs pour tout un éventail de matières premières ou de produits semi-finis ou industriels dont ils avaient besoin, comme le papier journal et d'autres produits forestiers, les métaux non ferreux et l'amiante; ces produits constituaient d'ailleurs la majeure partie des exportations canadiennes aux États-Unis. De son côté, le Canada autorisa l'importation en franchise de droits ou l'application d'un tarif minime à la machinerie et à l'équipement utilisés par l'industrie ou les agriculteurs en vertu d'un système de "remise des droits de douane". Chaque pays prit aussi diverses mesures administratives afin d'accroître la protection conférée par leur tarif douanier. Au début du vingtième siècle, le Canada inventa un système de droits spéciaux "antidumping" applicables aux marchandises exportées à un prix inférieur à celui en vigueur dans le pays d'origine et mit au point une méthode pour accroître la valeur déclarée des produits importés, et introduire une protection supplémentaire par la perception de droits de douane plus élevés; ces caractéristiques du tarif canadien visaient principalement les États-Unis.[6] Ces derniers, de leur côté, recoururent à diverses mesures administratives, par le biais des services de douane, pour entraver encore plus les importations; ces mesures furent d'ailleurs constamment la cible des objections du Canada.[7]

Pendant la majeure partie de l'entre-deux-guerres, les États-Unis poursuivirent un régime d'importation particulièrement néfaste au Canada. Des lois adoptées par le Congrès au début des années 1920 puis en 1930 portèrent les droits de douane à un record sans précédent : après la hausse de 1930, le tarif moyen sur les marchandises imposables était de pratiquement 50 pour cent. Une autorité en la matière a déclaré ceci au sujet des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis durant cette période :

> Plus au sud, les développements des années 20 s'avérèrent particulièrement préjudiciables pour le commerce canadien. Les États-Unis traversaient une

> de ces périodes protectionnistes qui ont toujours eu de graves répercussions au Canada. Le tarif Underwoord de 1913 avait permis au Canada de jouir de tarifs relativement intéressants pour les marchandises qu'il exportait aux États-Unis, surtout les produits agricoles. Cette situation changea du tout au tout avec la promulgation de l'*Emergency Tariff* de 1921 puis, un an plus tard, du tarif Fordney-McCumber qui rétablit les droits protecteurs en usage avant 1913. Toutefois, le pire restait à venir. Les pressions en vue de l'adoption d'un tarif élevé ne faiblirent pas aux États-Unis et finirent par se concrétiser dans le tarif Hawley-Smoot de 1930 qui porta les droits américains à leur plus haut point dans l'histoire. Avec l'apparition de droits à caractère fiscal en 1932, le nouveau tarif bloqua avec beaucoup d'efficacité les exportations canadiennes de vin, de bois, de cuivre, de produits laitiers, de pommes de terre et de plusieurs produits de la pêche.[8] [traduction]

On examinera plus loin le revirement historique de la politique commerciale américaine qui devait survenir en 1934. Les hausses entraînées par le tarif Hawley-Smoot, imposé par les États-Unis en 1930, incitèrent de nombreux autres pays, dont le Canada, à ériger de nouveaux obstacles à l'importation, en partie en guise de représailles, mais aussi dans l'espoir de protéger le marché intérieur et de lutter contre le chômage en ce début de dépression. Les droits canadiens se redressèrent sensiblement en 1931 puis de nouveau en 1932 et le tarif moyen sur les marchandises imposables passa d'environ 23 à 28 pour cent.[9]

Le tarif de préférence britannique

Vers 1900, le Canada introduisit un tarif en vertu duquel les marchandises de Grande-Bretagne et des colonies britanniques faisaient l'objet d'un droit préférentiel très faible, afin d'inciter la Grande-Bretagne à instaurer un régime douanier auquel échapperaient les produits canadiens mais aussi pour faire taire les protestations, venant principalement des agriculteurs de l'Ouest, relatives à l'imposition de droits élevés sur les produits finis importés au Canada.[10] Le "tarif de préférence britannique" (TPB) prévoyait au départ une réduction générale des droits de douane sur toutes les marchandises britanniques, mais on abandonna vite cette idée pour procéder à des réductions différentielles sur chaque produit. Le Canada continua d'exercer des pressions pour que ses produits bénéficient du même traitement sur le marché britannique et avait pour cela l'appui de groupes influents de Grande-Bretagne qui préconisaient un système général de préférence impériale; la Grande-Bretagne maintint néanmoins sa politique de libre-échange jusqu'au début des années 1930 et le Canada obtint peu d'avantages en échange du tarif de préférence britannique. Le Canada avait appliqué le TPB aux autres pays de l'empire dès l'aube du vingtième siècle et, petit à petit, la plupart de ceux-ci mirent en place un tarif préférentiel bien à eux qu'ils appliquèrent aux produits canadiens.

En 1907, le Canada introduisit un tarif "intermédiaire" dont la plupart des droits se situaient à mi-chemin entre le tarif "général" et le TPB, plus faible, en vue de négocier des accords commerciaux avec les pays non britanniques. Le tarif intermédiaire fut

octroyé à divers pays d'Europe et à d'autres États avec lesquels le Canada conclut peu à peu des accords, durant la période antérieure aux deux guerres. En règle générale, ces accords s'appuyaient sur le principe de la nation la plus favorisée (NPF).[11] Comme on le verra plus loin, l'accord commercial entre le Canada et les États-Unis de 1935 déboucha sur l'application du tarif intermédiaire aux produits américains, en échange du traitement NPF et de diverses autres concessions de la part des États-Unis. C'est le tarif intermédiaire qui devait par la suite devenir l'annexe NPF du tarif canadien actuel.

Les accords d'Ottawa de 1932

En 1932, le Canada prit les devants pour organiser à Ottawa une rencontre des dirigeants du Commonwealth, principalement dans l'espoir de récupérer ses anciens débouchés par un accès privilégié aux marchés du Commonwealth et plus particulièrement à celui de la Grande-Bretagne.[12] En effet, cette dernière, qui avait abandonné sa politique traditionnelle de libre-échange un an plus tôt, avait imposé un droit de dix pour cent sur tous les produits importés sauf le blé, la viande et quelques matières premières. Les produits du Commonwealth en avaient néanmoins été exemptés, en attendant l'issue de la rencontre d'Ottawa. La série d'accords que conclurent les pays du Commonwealth à Ottawa représentait à la fois une extension et une consolidation majeure du système de préférence britannique, même si elle ne se traduisit pas, et de loin, par la constitution d'une zone de libre-échange entre pays du Commonwealth et si on ne déploya guère d'efforts pour se rapprocher d'un tel système. La Grande-Bretagne continua d'importer la plupart des produits du Canada et des autres membres du Commonwealth en franchise, bien qu'elle imposât des limites quantitatives sur quelques produits agricoles. A d'autres niveaux, on étendit les tarifs préférentiels aux produits de listes sur lesquelles on s'était entendu, mais qui manquaient d'uniformité.

Le système de préférence britannique fit l'objet d'une nouvelle expansion au début des années 1930, mais plus à la suite d'un relèvement des droits applicables aux importations de sources non britanniques que d'une libéralisation des échanges entre pays du Commonwealth. Le taux de protection dont jouissaient l'industrie canadienne ne diminua guère, il augmenta même dans l'ensemble. Le tarif de préférence britannique avait donc plus pour effet de détourner les échanges que de les faciliter. Par conséquent, l'intensification du commerce entre les pays du Commonwealth qui suivit se fit principalement aux dépens des pays qui ne faisaient pas partie de ce groupe.

Les accords d'Ottawa entraînèrent une nouvelle érosion du principe de la NPF sur le marché international, ce à quoi s'objectèrent les autres pays, à l'exception des États-Unis qui jugèrent ces préférences légitimes.[13] Quoiqu'il en soit, peu de pays respectaient le principe de la NPF dans les années 1930. Les accords d'Ottawa étaient néanmoins contraires aux tentatives internationales de plus grande envergure entreprises par la Société des nations en vue de freiner la montée du protectionnisme et de la discrimination; de fait, par la suite, durant la Deuxième Guerre mondiale, ces accords

devinrent la cible principale des politiques américaines qui aboutirent à la naissance du GATT. Un élément des accords d'Ottawa souleva de très grandes difficultés lors de la négociation d'accords commerciaux avec d'autres pays et des pourparlers subséquents sur l'Accord général : la "consolidation" des taux préférentiels. En effet, une fois le taux préférentiel consolidé, le tarif NPF et les autres droits plus élevés ne pouvaient être réduits sans baisse correspondante du taux préférentiel, cela de manière à préserver la "marge de préférence".

Les accords d'Ottawa furent également l'objet d'une véritable polémique au Canada. Mackenzie King, alors chef de l'opposition et dont le futur gouvernement participerait aux efforts déployés pendant et après la guerre en vue de l'instauration d'un système commercial multilatéral, prétendait que les accords d'Ottawa avaient

> "... accru les restrictions; ils ont dressé des obstacles; ils ont rendu le commerce plus difficile que jamais dans ce pays, plus difficile qu'entre différentes parties de l'empire britannique, plus difficile qu'entre différents pays du monde ... au lieu d'apporter paix et liberté, ils nous ont engagés sur le chemin d'une guerre économique".[14] [traduction]

Malgré les nombreuses tentatives des États-Unis pour le démanteler, le tarif de préférence britannique était devenu un lieu commun du commerce international lorsque le système d'échanges multilatéraux fut conçu puis mis en place à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Au cours des années qui suivirent la guerre, l'accès privilégié dont les produits canadiens jouissaient sur le marché de la Grande-Bretagne et d'autres pays du Commonwealth contribua sensiblement au redressement des ventes canadiennes sur ces marchés et à la diversification des exportations en un plus large éventail de produits transformés et finis. L'existence d'un taux préférentiel donna également plus de poids au Canada lors des négociations sur le GATT qui suivirent la guerre et dans le cadre desquelles il essaya, avec d'autres pays du Commonwealth, d'obtenir une réduction des tarifs en vigueur aux États-Unis et ailleurs dans le monde; malgré cela, on assista plus souvent à une réduction du tarif NPF qu'à une baisse de la marge préférentielle dans les pays du Commonwealth et les préférences demeurèrent intactes dans une grande mesure, même si les États-Unis réussirent à intégrer aux règlements du GATT des dispositions qui interdisaient l'introduction de nouvelles préférences et l'augmentation du taux préférentiel existant.[15]

La Reciprocal Trade Agreements Act américaine de 1934

Le parti du président Roosevelt parvint au pouvoir en 1933 avec pour mission de combattre la dépression par l'accroissement des exportations de produits américains plutôt que la restriction des importations, de même que par une politique générale de libéralisation du commerce à l'échelle internationale. La *Reciprocal Trade Agreements Act* de 1934 était la pierre angulaire de ce renversement historique de la politique commerciale américaine et servit de base aux initiatives qui devaient déboucher sur la création du système commercial multilatéral de l'après-guerre.[16]

La nouvelle loi reflétait la tendance croissante aux États-Unis que des tarifs excessifs nuisaient non seulement aux intérêts des autres pays, mais aussi à ceux de l'industrie et de l'agriculture américaines et que les États-Unis auraient tout avantage à obtenir une réduction générale des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce international. Contrairement à tout ce qui s'était produit auparavant, la loi ouvrait le tarif américain aux négociations. Le Congrès permit au président de négocier la réduction du tarif américain et de prendre divers engagements, pour une période relativement brève et dans les limites établies par la loi, en échange de réductions et de concessions "réciproques" susceptibles d'entraîner un accroissement des exportations américaines vers les autres pays. La négociation de nouveaux accords commerciaux avec les pays étrangers autorisait le président à réduire les droits américains d'au plus 50 pour cent, sans avoir à passer par le Congrès. Sauf dans certains cas, les accords ainsi ratifiés devaient reposer sur un traitement NPF inconditionnel. La loi de 1934 et ses prorogations permirent aux États-Unis de négocier ou de renégocier toute une série d'accords bilatéraux avec plus de vingt pays pour la réduction des tarifs et d'autres obstacles au commerce, y compris deux avec le Canada en 1935 et en 1938.[17]

Les négociations du Canada avec les États-Unis et la Grande-Bretagne (1935-1938)

Le Canada fut l'un des premiers à réagir à la nouvelle loi américaine sur le commerce. Après quelques atermoiements, le nouveau gouvernement de Mackenzie King ratifia un accord bilatéral avec les États-Unis en 1935. La signature de l'accord – le premier depuis 1866 – marqua le début d'une nouvelle ère de coopération commerciale entre les deux pays. Le Canada appliqua son tarif "intermédiaire" (c'est-à-dire le tarif NPF) aux importations américaines, plutôt que le tarif "général" plus élevé qui avait servi jusqu'alors. En retour, le Canada jouit du tarif NPF américain et d'intéressantes réductions tarifaires pour divers produits, même si quelques-uns faisaient l'objet de restrictions quantitatives. Ainsi donc, pour la première fois dans l'histoire, les deux pays se traitèrent mutuellement comme la nation la plus favorisée, bien qu'à cet égard l'entente fût un peu à sens unique, les États-Unis ayant reconnu la légitimité du tarif de préférence britannique du Canada comme une exception à la règle de la NPF. Pour leur part, les États-Unis continuèrent pendant un certain temps d'accorder un tarif préférentiel à Cuba.

L'accord assez rudimentaire de 1935 profita d'une prorogation à l'issue d'une deuxième série de négociations plus extensives en 1938. Entretemps, le Canada avait renégocié son accord de 1932 avec la Grande-Bretagne, en partie pour être dégagé de la consolidation de la marge de préférence, et avait donc une plus grande marge de manoeuvre à la reprise des pourparlers avec les États-Unis.[18] Les négociations de 1938 furent "triangulaires" en ce sens qu'elles eurent lieu au même moment que celles entre les États-Unis et le Royaume-Uni. Elles ne libéralisèrent pas seulement davantage les échanges entre les trois États, mais établirent le modèle des futures négociations du GATT puisqu'il s'agissait d'une "multilatéralisation" grossière des négociations

bilatérales. A titre d'exemple, le Canada accepta une réduction du TPB applicable à ses exportations de bois vers la Grande-Bretagne pourvu que les États-Unis diminuent les droits imposés sur le bois canadien. Les négociations du Canada et de la Grande-Bretagne avec les États-Unis s'avérèrent assez délicates et furent compliquées par les préférences que les pays du Commonwealth s'accordaient l'un l'autre depuis la rencontre d'Ottawa de 1932, même si les États-Unis les envisageaient comme une exception au principe de la NPF.

La Société des nations et le commerce international

La série d'accords bilatéraux conclus par les États-Unis aux termes de la *Trade Act* de 1934 déboucha sur une libéralisation appréciable du commerce entre les pays concernés, mais elle survint trop tard pour faire oublier la longue suite d'échecs qui avait illustré l'impossibilité de préserver un système d'échanges libéral durant l'entre-deux-guerres. Dès le début des années 1920, la Société des nations avait organisé des rencontres internationales dans le but d'abattre les obstacles au commerce dressés par de nombreux pays pendant la Première Guerre mondiale, de juguler la montée du protectionnisme à laquelle on avait assisté durant les années 1920 ainsi que d'éviter l'effondrement du système commercial au début des années 1930.[19] Bien que certains groupes de pays fussent parvenus à une entente utile sur des mécanismes administratifs de contrôle des échanges, la coopération s'avéra impossible sur des aspects plus généraux et plus fondamentaux du commerce et de la monnaie.

En 1927, la SDN annonça la tenue d'un sommet économique mondial dans l'espoir de remplacer les contrôles quantitatifs au commerce instaurés par de nombreux pays européens au sortir de la Première Guerre mondiale par un système d'échanges basé sur un tarif douanier, que viendraient compléter des efforts concertés en vue de réduire les droits excessifs et d'interdire de nouvelles hausses tarifaires. Les participants au sommet sanctionnèrent une série de recommandations ayant pour but de couper les tarifs et de restreindre le recours aux mesures non tarifaires dans le cadre d'accords bilatéraux à long terme sur le commerce qui reposaient sur le principe d'un traitement NPF intégral et inconditionnel. Une certaine libéralisation du commerce s'ensuivit en Europe occidentale et on assista à une expansion générale des échanges mondiaux pendant plusieurs années. Toutefois, la libéralisation des échanges ne put progresser plus loin consécutivement à la dépression dans laquelle sombra l'agriculture et de la perspective de nouvelles et considérables hausses des droits américains. Au début de 1930, la grande dépression s'était bien installée, traînant derrière elle une escalade générale des mesures protectionnistes dans le monde.

Au début de cette décennie, les efforts déployés par la SDN pour enrayer la vague de protectionnisme furent largement sans effet. En 1933, la Société des nations convoqua un important sommet économique et monétaire à Londres en vue de régler les problèmes connexes de l'endettement international, de la stabilisation des devises ainsi que des obstacles tarifaires et commerciaux. Le sommet devait néanmoins buter sur la

question centrale de la stabilisation des devises et les représentants de la SDN déclarèrent : "La rupture des négociations confirme la tendance vers le nationalisme économique et décourage toute nouvelle tentative en vue de sauver le système commercial international par le biais d'un accord multilatéral général."[20]

Durant l'entre-deux-guerres, le Canada joua un rôle effacé et essentiellement inutile dans les efforts déployés par la Société des nations pour favoriser et accroître la coopération internationale en matière de commerce et d'économie.[21] Du point de vue du Canada, les activités de la SDN dans ce domaine étaient d'une importance secondaire. De plus, le gouvernement canadien considérait le tarif douanier et les autres mesures commerciales comme des questions de régie interne qui échappaient au mandat de la SDN; selon lui, les problèmes de ce genre devaient principalement être réglés par le biais de négociations bilatérales entre les pays concernés, et non sous les auspices de la SDN. Sans aucun doute, cette attitude s'explique en partie par le fait que le principal partenaire commercial du Canada et la plus grande puissance économique du monde, à savoir les États-Unis, n'était pas membre de la Société des nations.

Le Canada s'opposa donc à plusieurs initiatives entreprises par la SDN durant les années 1920 en vue de mettre fin à une prolifération généralisée de contrôles et de taxes sur les exportations de matières premières. Au sommet économique de 1927, le délégué canadien rapporta à ses collègues que de nombreux députés d'Ottawa s'étaient emportés en disant : "Qui sont ces gens à Genève pour nous donner des conseils sur notre tarif douanier?"[22] Le premier ministre Bennett participa au sommet monétaire et économique de 1933 qui eut lieu à Londres, mais ses remarques sur le commerce avaient essentiellement pour but de justifier les ententes préférentielles du Canada avec les pays du Commonwealth et de remettre en question la validité du principe de la NPF. Après 1935 cependant, le Canada adopta une attitude plus conciliante quant à la coopération internationale en matière de commerce et d'économie. Ainsi, à l'assemblée de la SDN de 1936, le premier ministre King félicita celle-ci pour avoir "combattu le nationalisme économique et les innombrables artifices utilisés pour étouffer le commerce international."

Le Canada avait également joué un rôle plus constructif, sinon déterminant, dans la négociation du premier Accord international sur le blé, en 1933, dans le cadre des travaux de la SDN. Cet accord, ratifié par les principaux pays exportateurs (États-Unis, Canada, Australie et Argentine) et treize pays importateurs, visait à redresser le prix mondial du blé par un système de contingentement susceptible de réduire la production et les réserves existantes. A certains égards, l'accord de 1933 a été "l'aïeul" des accords internationaux sur les produits de base que devaient conclure pays exportateurs et importateurs au terme de la Deuxième Guerre mondiale, sous l'égide des Nations Unies et de la CNUCED.[23]

La déclaration de la Deuxième Guerre mondiale en 1939 fit apparaître un tout nouvel arsenal de contrôles et de nouvelles distorsions dans les échanges internationaux. A l'instigation de Washington cependant, les États-Unis, la Grande-Bretagne et le Canada examinèrent de nouveaux concepts de coopération en matière de commerce international dès le début des années 1940 en prévision de la fin de la guerre, dans le cadre de coopération internationale plus vaste qu'offre les Nations Unies dans les

secteurs politique, social et économique. Les efforts déployés après la guerre pour mettre sur pied un système commercial multilatéral s'appuyaient sur l'expérience et les leçons de l'entre-deux-guerres. Malgré l'insuccès relatif de la Société des nations dans le secteur du commerce, le règlement des problèmes de politique commerciale par le biais de négociations multilatérales avait désormais un précédent; de plus, l'analyse de ces problèmes effectuée aux différents sommets économiques ou réalisée par le secrétariat de la SDN contribua indubitablement à créer un cadre multilatéral propice à la coopération commerciale après la guerre, dans le cadre du GATT.[24]

Renvois

1. Allocution de M. Arthur Dunkel, directeur général du GATT, au World Trade Centre, Toronto, 3 avril 1981; reproduit dans *Import-week* 71 (8 avril 1981).

2. On trouvera une analyse historique des problèmes et de la politique économiques du Canada avant la Deuxième Guerre mondiale dans W.A. Mackintosh, *The Economic Background of Dominion-Provincial Relations*. Le chapitre 6 de cet ouvrage explique les conséquences de la grande dépression sur le commerce extérieur et l'économie du Canada.

3. Pour une description détaillée des relations commerciales du Canada avant la guerre, voir O. J. McDiarmid, *Commercial Policy in the Canadian Economy*. Au chapitre 7 de son livre, *Economic Background*, Mackintosh examine la politique tarifaire du Canada avant la guerre en accordant une attention particulière à ses conséquences sur les diverses régions de ce pays. On trouvera également un historique des politiques tarifaires du Canada avant 1939 dans J.H. Young, *Canadian Commercial Policy*, chapitres 3 et 4.

4. D. C. Masters fait une analyse détaillée du traité en question dans *The Reciprocity Treaty of 1854*.

5. Pour une relation des efforts déployés en 1911 en vue de la conclusion d'un accord commercial entre le Canada et les États-Unis, lire McDiarmid, *Commercial Policy*, p. 228-238; on trouvera une autre étude détaillée sur ce sujet dans L. E. Ellis, *Reciprocity, 1911: A Study in Canadian-American Relations*.

6. Un examen historique minutieux, quoique légèrement désuet, du système canadien des douanes est présenté dans G. A. Elliott, *Tariff Procedures and Trade Barriers: A Study of Indirect Protection in Canada and the United States*; ainsi que dans G. Blake, *Customs Administration in Canada: An Essay in Tariff Technology*.

7. W. Plumptre souligne quelques-uns des obstacles administratifs soulevés par le système douanier des États-Unis au cours des années 1940 dans "Exports to the United States" dans J. D. Gibson (éd.), *Canada's Economy in a Changing World*, p. 208-243.

8. L. D. Wilgress, *Canada's Approach to Trade Negotiations*, p. 7.

9. Voir Conseil économique du Canada, *Au-delà des frontières: une nouvelle stratégie commerciale pour le Canada*, p. 4 pour un tableau comparatif le taux nominal moyen des droits imposés par le Canada et les États-Unis entre 1869 et 1973.

10. D. R. Annett procède à une analyse soignée des origines, de la structure et du fonctionnement du tarif de préférence britannique sous l'angle canadien dans *British Preference in Canadian Commercial Policy*.

11. Pour savoir comment le tarif intermédiaire a été introduit, lire McDiarmid, *Commercial Policy*, p. 221-224. Voir le même ouvrage (p. 268-270) pour les accords commerciaux conclus entre le Canada et les pays autres que les États-Unis ne faisant pas partie du Commonwealth avant la guerre.

12. Annett relate le sommet économique impérial qui s'est déroulé à Ottawa en 1932 dans son livre, *British Preference*, p. 57-71. Lire aussi Wilgress, *Canada's Approach*, p. 7-8 et D. Wilgress, *Memoirs*, p. 94-96.

13. Le traitement NPF a une longue histoire dans les accords commerciaux et constitue un principe directeur fondamental de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (voir chapitre 4). En général, cette clause exige l'application générale du traitement préférentiel accordé à un pays à toutes les autres parties de l'accord. Pour une analyse des principes et des problèmes relatifs à cette clause, voir H. C. Hawkins, *Commercial Treaties and Agreements; Principles and Practice*, p. 60-87. L'application du principe de la NPF par le Canada, dans les accords bilatéraux sur le commerce d'avant-guerre, était compliquée par les tarifs préférentiels que s'étaient octroyés les membres du Commonwealth. Voir, par exemple, McDiarmid, *Commercial Policy*, chapitres 9 et 12 et Wilgress, *Canada's Approach*, chapitre 2.

14. Annett, *British Preference*, p. 69.

15. Voir Wilgress, *Canada's Approach*, p. 17.

16. Lire J. M. Letiche, *Reciprocal Trade Agreements in the World Economy*, pour une analyse de la *Reciprocal Trade Agreements Act* de 1934 et de son fonctionnement jusqu'à la fin des années 1940.

17. C'est la prorogation de la *Reciprocal Trade Agreements Act* qui, en 1945, permit aux États-Unis d'amorcer puis de poursuivre les négociations multilatérales qui ont suivi la guerre et ont conduit à la ratification de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. De nouvelles prorogations de la loi, amendée d'une manière ou d'une autre, autorisèrent les États-Unis à participer aux négociations tarifaires subséquentes, jusqu'en 1962. Ainsi naquit un mécanisme qui continue d'être une caractéristique du GATT et en vertu duquel l'étendue et le moment des négociations tarifaires et commerciales sont largement déterminés par l'échéancier et la portée des lois américaines sur le commerce extérieur. A plusieurs occasions, le Congrès américain a rejeté les ententes conclues par le gouvernement des États-Unis en vertu de la *Reciprocal Trade Agreements Act* et des lois qui lui ont succédé, en promulguant subséquemment des lois qui s'y opposaient.

18. On trouvera dans Wilgress, *Canada's Approach*, p. 8-13, une brève relation de l'accord de 1935 entre le Canada et les États-Unis, de la révision de l'entente de 1937 entre le Canada et le Royaume-Uni (RU) ainsi que des accords de 1938 entre le Canada et les États-Unis et entre ces derniers et le RU. J. L. Granatstein survole de façon plus détaillée les négociations de 1938 entre le Canada et les

États-Unis au chapitre 3 de son ouvrage *A Man of Influence: Norman A. Robertson and Canadian Statecraft 1929-1968*.

19. L'ouvrage de la Société des nations, *Commercial Policy in the Inter-War Period: International Proposals and National Policies*, retrace l'historique des problèmes commerciaux de l'entre-deux-guerres et des efforts internationaux déployés au sein de la SDN ou à l'extérieur de celle-ci pour les aplanir. On trouvera une analyse des mêmes problèmes ainsi que des recommandations sur la manière de les régler après la guerre dans l'ouvrage de la Société des nations intitulé *Commercial Policy in the Post-War World: Report of the Economic and Financial Committees*.

20. Société des nations, *Commercial Policy in the Post-War World*, p. 17.

21. Pour en savoir plus sur la participation du Canada aux travaux de la Société des nations, lire R. Veatch, *Canada and the League of Nations* et S. M. Eastman, *Canada at Geneva: An Historical Survey and its Lessons*.

22. Eastman, *Canada at Geneva*, p. 32.

23. Lire C. F. Wilson, *Grain Marketing in Canada*, pour plus de détails sur l'accord international de 1933. Voir aussi C. Nappi, *Commodity Market Controls: A Historical Review*, p. 36-37.

24. Le rapport de 1945 des comités économique et financier de la Société des nations intitulé *Commercial Policy in the Post-War World* illustre bien l'apport de ces derniers à l'élaboration du système d'échanges de l'après-guerre. Ces comités ont mis la touche finale à leur rapport à l'occasion d'une rencontre, à Princeton, au New Jersey, en 1945; W. C. Clark et Louis Rasminsky du Canada en faisaient partie et ont joué un rôle prépondérant dans la création du Fonds monétaire international, de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale) et du GATT après la guerre. M. Clark devint ministre des Finances peu après la guerre; M. Rasminsky, quant à lui, devait par la suite être nommé gouverneur de la Banque du Canada.

3. *Le système commercial multilatéral après la guerre : ses origines et ses éléments constituants*

De 1946 à 1948 se déroula une série de négociations internationales au sein de la jeune Organisation des Nations Unies (ONU) ayant pour but d'instaurer un nouvel ordre pour la coopération internationale en matière de commerce dans le monde. Le nouvel ordre devait remplacer le réseau d'accords bilatéraux qui existait avant la guerre, atténuer ou proscrire les tarifs excessifs, les restrictions quantitatives et les autres obstacles qui avaient nui au commerce pendant la dépression ainsi qu'éliminer ou affaiblir les arrangements commerciaux de nature discriminatoire. Ces négociations se traduisirent par la rédaction de la Charte de La Havane au début de 1948, un vaste ensemble de règles en matière de commerce international qui aurait créé une Organisation internationale du commerce (OIC) parallèle au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale). Au terme de ces négociations, vers la fin de 1947, un groupe plus petit constitué de vingt-trois grandes puissances commerciales, y compris le Canada, adopta l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce comme mesure provisoire en attendant l'entrée en vigueur de la Charte de La Havane et la création de l'OIC. L'Accord général est une version tronquée de la Charte dont elle regroupe les principales dispositions sur la poursuite du commerce extérieur. La ratification de l'Accord exigea des pourparlers entre les 23 pays concernés qui durent réduire leurs tarifs selon le principe de la nation la plus favorisée (NPF) – il s'agissait là de la première des sept séries de négociations commerciales multilatérales qui se sont déroulées dans le cadre du GATT au cours des dernières trente-cinq années.

La Charte de La Havane ne fut jamais appliquée et l'OIC ne vit jamais le jour principalement en raison de l'opposition obstinée du Congrès américain; de mesure

provisoire, le GATT devint donc le pivot du système commercial multilatéral. Au fil des ans, les règles de l'Accord général issues du projet de Charte de La Havane ont été élargies et consolidées de multiples façons et, petit à petit, le GATT en est venu à ressembler de plus en plus à l'OIC, même si un certain nombre de dispositions majeures prévues dans la Charte continuent de lui faire défaut et s'il lui manque la solide base institutionnelle dont aurait bénéficié l'OIC.

Avec le temps, d'autres institutions ou ententes internationales virent le jour aussi bien dans le réseau des Nations Unies qu'à l'extérieur de celui-ci, afin de combler certaines lacunes du système commercial international tel qu'il avait été conçu à l'origine ou pour répondre à de nouveaux développements ou problèmes à ce niveau. Il convient ainsi de mentionner la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), divers accords internationaux sur les produits de base entre pays producteurs et consommateurs (pour le blé, l'étain, le café, le sucre, le cacao, le caoutchouc et le jute), et les activités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en matière de politique commerciale. Plusieurs organes des Nations Unies ont eux aussi apporté une contribution notable au fonctionnement du commerce mondial, entre autres, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et les commissions économiques régionales de l'ONU.

Le GATT demeure néanmoins le constituant principal et l'élément le plus solide de cet amalgame d'institutions et d'accords internationaux sur le commerce. Le présent chapitre se concentrera donc sur ses origines, les concepts et les principes à sa base, sa structure fondamentale et son fonctionnement. Pour cela, nous examinerons les principales règles qui régissent le commerce mondial et les autres facettes du système instauré par l'Accord général. Les chapitres suivants porteront sur les origines, les objectifs et le fonctionnement d'autres institutions et accords qui forment une part intégrante du système commercial multilatéral.

Origines du GATT

L'idée d'un système commercial "multilatéral" est née à Washington durant la Deuxième Guerre mondiale, quand le gouvernement américain jugea que les États-Unis, principale puissance économique, avaient la responsabilité de planifier la restauration du commerce international pendant la période qui suivrait la guerre. Le gouvernement américain avait également compris que les intérêts commerciaux des États-Unis profiteraient d'une réduction générale des tarifs et du nombre d'obstacles au commerce mondial, ainsi que d'un affaiblissement des arrangements préférentiels qui exerçaient une discrimination sur les exportations américaines, comme ceux conclus entre le Canada et les autres membres du Commonwealth en vertu du tarif de préférence britannique (TPB). On estimait également qu'un système capable d'atténuer les risques de conflit commercial serait essentiel à la concrétisation des tentatives plus générales des Nations Unies en vue de préserver la paix. A l'instigation des États-Unis, on

entreprit donc de mettre sur pied un système d'échanges multilatéraux libéral et sans discrimination qu'on incorpora à la Charte de l'Atlantique dès 1941 et qu'on intégra aux ententes de prêt-bail avec la Grande-Bretagne et d'autres pays.[1]

Des propositions plus précises applicables au commerce de l'après-guerre furent élaborées lors des pourparlers avec la Grande-Bretagne et le Canada durant la guerre, puis dévoilées par les États-Unis en 1946 sous le titre de "Propositions en vue d'une expansion du commerce mondial et de l'emploi".[2] Ces propositions prévoyaient la tenue d'une conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi en vue de la négociation d'un accord sur le commerce international et de la création d'une Organisation internationale du commerce.

A sa première session, en février 1946, le Conseil économique et social de l'ONU mit sur pied une commission préparatoire de dix-huit pays, à laquelle participait le Canada, en vue d'établir un ordre du jour et de veiller aux autres préparatifs de la conférence sur le commerce et l'emploi. Au cours des mois qui suivirent, les États-Unis préparèrent puis diffusèrent le "projet de charte" d'une Organisation internationale du commerce. La Commission préparatoire, qui comptait maintenant les représentants de vingt-trois pays, retint le projet de charte comme base de discussion lorsqu'elle se réunit pour la première fois à Londres, en octobre-novembre 1946. Elle examina minutieusement le projet puis convoqua une deuxième réunion à Genève en avril-août 1947. Cette nouvelle rencontre devait conduire à une révision de l'avant-projet puis à la présentation de sa version définitive à la conférence de l'ONU qui débuta à La Havane en novembre.

Les "propositions" américaines suggéraient également la tenue de négociations tarifaires distinctes et préalables entre un petit groupe de pays, de manière à contribuer à la réussite de la conférence de l'ONU. Cette série initiale de négociations porterait "sur les obstacles au commerce . . . et iraient droit au but en cherchant à réduire les tarifs, à éliminer les préférences et à atténuer ou à supprimer les autres obstacles au commerce" (p. 7). Parallèlement à la deuxième rencontre de la Commission préparatoire de Genève, les mêmes vingt-trois pays entamèrent des pourparlers en vue de réduire leurs tarifs douaniers ainsi que de préparer le terrain à un "Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce" de portée plus limitée, qui regrouperait les résultats des négociations tarifaires sous forme d'annexe. Le Canada entama des négociations avec sept des pays participants, les principales ayant lieu avec les États-Unis.

L'Accord général ne comprenait pas seulement les résultats des négociations tarifaires, mais aussi une version tronquée du projet de charte de l'OIC. Ses articles constitutifs provenaient essentiellement de la section centrale de la Charte baptisée "politique commerciale"; ils établissaient l'engagement fondamental des signataires, à savoir que ceux-ci respecteraient le principe de la NPF de même que des règlements régissant le recours à diverses mesures commerciales comme les taxes imposées par chaque pays, l'évaluation des marchandises aux fins de douane, les restrictions quantitatives, les subventions, les droits antidumping et compensateurs ainsi que les marchés publics. L'Accord général laissait de côté les dispositions du projet de charte qui avaient trait à l'emploi, à l'investissement international, aux pratiques commerciales restrictives, aux accords internationaux sur les produits de base et à la création de

l'Organisation internationale du commerce. En sélectionnant les dispositions qui seraient incluses dans l'Accord général, la délégation américaine avait essayé de se limiter aux articles que le gouvernement des États-Unis pourrait appliquer selon les lois existantes et qui, par conséquent, n'exigeraient pas la sanction du Congrès.

Le 30 octobre 1947, les participants aux négociations de Genève ratifièrent l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce qui entra en vigueur au début de janvier 1948. Bien que l'Accord général n'indiquât aucune date d'expiration, on estimait à l'époque qu'il s'agissait d'un protocole d'application provisoire que remplacerait bientôt la Charte de La Havane, une fois sanctionnée par les signataires.

Comme on l'a vu précédemment, au printemps puis à l'été de 1947, tandis que se poursuivaient les discussions sur le tarif de Genève et qu'on assistait à la conclusion de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, les délégations apportèrent la touche finale au projet de charte beaucoup plus vaste qui devait créer l'OIC et être présenté à la conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi de La Havane. La plupart des soixante-et-un membres des Nations Unies participèrent à cette conférence, hormis l'Union soviétique. Les travaux prirent fin en mars 1948 avec la rédaction de la version définitive de la charte.[3]

La Charte de La Havane exigeait d'être ratifiée par le Congrès américain, mais divers groupes aux États-Unis unirent leurs forces pour s'y opposer. Les protectionnistes prétendaient qu'en la signant, les États-Unis perdraient tout contrôle sur leur politique commerciale. De leur côté, les partisans d'un système libéral estimaient que les nouveaux règlements comportaient trop d'échappatoires. Les défenseurs de la libre entreprise étaient convaincus que la Charte conduirait à une étatisation de l'économie et au socialisme. Des membres du Congrès craignaient que la responsabilité de la politique commerciale échoue à l'administration gouvernementale. Les représentants du gouvernement américain, qui avaient atteint la plupart de leurs objectifs avec la signature de l'Accord général et les négociations tarifaires de Genève, firent peu à peu marche arrière dans l'espoir d'éviter une confrontation avec leurs adversaires du Congrès. En 1950, le gouvernement raya la Charte de son programme législatif, sans tambour ni trompette.[4] Constatant que les États-Unis ne ratifieraient pas la Charte, d'autres pays, notamment le Canada, ne firent aucune tentative pour la signer de leur côté.

En conséquence, le GATT plutôt que l'OIC devint le pivot du système commercial multilatéral. Durant les années qui suivirent, on tenta à plusieurs reprises de créer un organisme international aux visées plus générales, dans les grandes lignes de l'OIC, mais toutes ces tentatives échouèrent en partie à la suite de l'opposition américaine. Avec le temps, le système commercial multilatéral s'est donc développé d'une façon plus anarchique, à la fois par l'extension du réseau du GATT et par la création de nouveaux organismes extérieurs à celui-ci.

Intérêt pour le Canada

Le système commercial multilatéral conçu par les États-Unis pour la période qui suivrait la guerre épousait largement les objectifs du Canada en matière de commerce extérieur, tout en respectant les vues plus générales des Canadiens quant à la coopération internationale dans le cadre nouveau des Nations Unies. Les "propositions" américaines confirmaient la politique commerciale plus libérale introduite par les États-Unis vers le milieu des années 1930 et incorporaient la *Reciprocal Trade Agreements Act* de 1934; cette dernière loi avait permis au Canada de conclure un accord avec les États-Unis en 1935 puis en 1938. Les négociations relatives aux nouveaux règlements sur le commerce laissaient entrevoir de nouvelles concessions tarifaires ou autres par les États-Unis et les pays étrangers, concessions dont l'importance irait augmentant avec la force de levier combinée des pays participants. Les pertes essuyées par le Canada au chapitre de l'accès privilégié aux marchés de la Grande-Bretagne et des autres membres du Commonwealth seraient compensées par les concessions accordées par les États-Unis et d'autres pays. En outre, les nouveaux règlements préserveraient les politiques traditionnelles de protection tarifaire, en particulier celles ayant trait à l'industrie de fabrication secondaire, même s'il fallait pour cela effectuer quelques coupures tarifaires. Même s'ils limitaient la liberté d'action du Canada, les nouveaux règlements sur les échanges multilatéraux allaient généralement dans le sens des pratiques canadiennes et exerceraient une contrainte suffisante sur les États-Unis et d'autres puissances commerciales. Le Canada pouvait donc s'attendre à jouer un rôle important dans le nouveau système, compte tenu de la place qu'il occupait dans l'économie mondiale d'après-guerre; de plus, le nouveau système multilatéral accroîtrait beaucoup plus l'influence du Canada sur le commerce international qu'un mécanisme basé sur des accords bilatéraux.

Tout cela explique pourquoi le Canada accorda d'emblée son appui aux propositions américaines relatives à la mise en place d'un système commercial multilatéral après la guerre, ainsi qu'à une série de négociations rapides en attendant la ratification de la charte de l'OIC.[5] Les discussions entre le Canada et les États-Unis furent de loin les plus importantes de toutes celles entreprises dans le cadre des négociations tarifaires de Genève en 1947. L'issue de ces dernières et la conclusion de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce comblèrent le gouvernement canadien. Le 17 novembre 1947, lors d'une émission radiodiffusée, le premier ministre King déclara :

> Je ne crois pas qu'il existe un événement plus encourageant pour l'avenir que le résultat heureux de l'Accord général . . . L'Accord général est le fruit des négociations les plus vastes et les plus significatives qui aient été entreprises dans l'histoire du commerce mondial . . . L'Accord définit clairement la route que nous suivrons à l'avenir.[6]

Le nouvel Accord général mit un terme à l'accord de 1938 entre le Canada et les États-Unis. Le jour même de sa ratification, le Canada et les États-Unis signèrent une entente en vertu de laquelle l'accord de 1938 "resterait inopérant" et ne serait réintroduit que si l'un ou l'autre pays se retirait de l'Accord général.[7] Ainsi donc,

pendant trente-cinq ans, l'Accord général a servi de principal accord commercial entre le Canada et les États-Unis.

A la signature de l'Accord général, le Canada et la Grande-Bretagne échangèrent des billets les dégageant l'un et l'autre des obligations contractuelles ayant trait à la marge de préférence tarifaire existante; cet arrangement permit aux deux pays de réduire le tarif NPF pour les produits concernés.[8] Chaque pays fut également dégagé de l'obligation de maintenir une marge de préférence fixe, contribution appréciable à la libéralisation du commerce et à la réussite des négociations de Genève.

Principaux éléments du GATT

Le GATT n'est pas un simple traité international qui regroupe des règles commerciales; il a évolué graduellement pour remplir bon nombre de fonctions, institutionnelles ou autres, qui aurait autrement incombé à l'OIC si elle avait été créée. Quatre-vingt-neuf pays adhèrent maintenant à l'Accord général, un autre y a fait son accession provisoire et vingt-neuf États continuent d'appliquer le GATT *de facto*. Ensemble, ces pays se partagent environ les quatre cinquièmes des échanges internationaux. Tous les pays industrialisés et la plupart des pays en développement, de même que cinq pays à économie planifiée de l'Europe de l'Est font partie du GATT. N'en sont pas membres l'Union soviétique, la Chine, l'Allemagne de l'Est, le Vénézuela, le Mexique et la plupart des États du Moyen-Orient qui produisent du pétrole. Cependant, le GATT influe indirectement d'une manière ou d'une autre sur les échanges internationaux des parties non contractantes.

Le GATT, à l'instar du projet de Charte de La Havane et de l'OIC, repose sur la théorie que les échanges internationaux contribuent aussi bien à la prospérité du monde qu'à celle des pays qui commercent entre eux. Il a fait également sien le principe que des échanges ordonnés, régis par des règles largement reconnues en matière de commerce international, atténuent les risques de conflit économique et, par conséquent, s'intègrent parfaitement aux efforts plus généraux visant à préserver la paix et la stabilité dans le monde.

On peut dire que le GATT remplit cinq fonctions distinctes :

- Le GATT sert de cadre permanent à des consultations internationales durables sur les développements et les problèmes relatifs au commerce international, de même que sur l'évolution des politiques et des pratiques commerciales des pays membres.

- L'Accord général établit un ensemble de règles courantes en matière de relations commerciales, règles qui gouvernent et restreignent les politiques et les pratiques des pays membres. Les différents codes et ententes complémentaires adoptés en vertu du GATT augmentent le nombre de règles et de mécanismes auxquels doivent se plier les parties contractantes.

- Le GATT contribue à la libéralisation du commerce dans le monde par le biais de négociations visant à réduire les tarifs des pays membres et d'accords mutuels interdisant leur relèvement, de même que par l'application de règles qui proscrivent ou limitent le recours à des mesures non tarifaires.

- Le GATT instaure des mécanismes et des procédures reconnus pour la résolution des différends commerciaux entre les pays membres.

- Le GATT possède les moyens de réunir et de diffuser l'information sur le développement des échanges commerciaux, de même que les politiques et les mesures commerciales des pays membres. Il peut entreprendre des recherches et des analyses indépendantes sur les questions qui ont trait aux politiques commerciales.

En règle générale, les pays membres ou "parties contractantes" se rencontrent une fois par année, à la fin de novembre. Périodiquement, ces rencontres se situent au niveau ministériel, comme cela s'est passé en novembre 1982. Les travaux courants du GATT sont assumés par un Conseil des représentants, comprenant tous les membres, qui se réunit neuf à douze fois par année, selon le cas. Un réseau complexe de comités s'occupe de différents aspects commerciaux (comme les problèmes de balance des paiements) de même que des accords et des codes complémentaires (par exemple l'Arrangement Multifibres et le Code antidumping). Le Groupe consultatif des Dix-Huit, qui se compose des hauts fonctionnaires chargés d'élaborer la politique commerciale d'un groupe très représentatif de pays, y compris le Canada, se réunit quatre fois l'an, habituellement pour faire le point sur des politiques commerciales d'un intérêt particulier, pour émettre des directives générales à l'administration du GATT et pour faciliter la coordination des activités du GATT et du FMI. Groupes de travail et comités examinent des problèmes précis comme l'accession de nouveaux membres ou le règlement de litiges. Dans tout cela, le GATT est aidé par un secrétariat international situé à Genève où de nombreuses parties contractantes, notamment le Canada, maintiennent en permanence une délégation qui défend leurs intérêts en regard de l'Accord.

L'Accord général est souvent considéré comme une machine bien huilée permettant l'échange multilatéral de droits et d'obligations entre signataires. Pour qu'un pays accepte les directives du GATT et poursuive une politique commerciale conforme aux règlements établis par ce dernier, il est essentiel que les autres pays membres acceptent aussi de s'y conformer; de plus, aucun pays membre n'acceptera d'ouvrir son marché à la concurrence étrangère si les autres membres n'en font pas autant.

Bien qu'il ait rempli ses diverses fonctions avec plus ou moins d'efficacité, l'Accord général demeure le principal canal de coopération pour la plupart des pays du monde en matière de commerce, depuis la dernière guerre. Au fil de leur évolution, ses règlements ont conféré un degré de stabilité et de prévisibilité relativement élevé aux politiques et aux pratiques commerciales des parties contractantes. Sensiblement à la suite des sept séries successives de négociations commerciales multilatérales parrainées par le GATT, les pays industrialisés ont procédé à des réductions tarifaires appréciables et d'autres obstacles au commerce ont été atténués ou du moins font désormais l'objet d'un contrôle

international plus ou moins important. De plus, le processus retenu par le GATT pour régler les litiges a contribué à résoudre de nombreux différends commerciaux qui, en d'autres occasions, auraient perturbé les échanges internationaux. On peut dire que le GATT a exercé une influence capitale sur l'expansion appréciable du commerce international à laquelle on a assisté au cours des trente-cinq dernières années, une expansion supérieure à celle de la production durant la même période.

Même s'il constitue l'une des plus brillantes réussites de la coopération internationale de l'après-guerre, l'Accord général n'en présente pas moins de sérieuses lacunes ou faiblesses, non seulement parce que les pays membres ont été incapables d'en consolider ou d'en étendre les règlements, mais aussi parce qu'ils ont adopté des politiques et poursuivi des pratiques qui s'en écartent. Le GATT ne s'est pas révélé très efficace pour les consultations sur les politiques commerciales, ni pour l'administration générale du système d'échanges, bien qu'à cet égard son utilité ait été renforcée par la création du Groupe consultatif des Dix-Huit vers le milieu des années 1970. Les tâches consultatives et administratives se sont dispersées, d'une part, entre les organes plus généraux et beaucoup plus politisés des Nations Unies et, d'autre part, dans le contexte plus étroit de l'OCDE, des sommets économiques et de divers organismes encore plus restreints. Le GATT s'est confiné aux échanges internationaux de marchandises et on ignore encore si on parviendra à en élargir l'application au secteur de plus en plus important des services. La fragilité des règlements du GATT en matière de commerce agricole est apparue dès le départ et ces règlements ont souvent été ignorés ou contournés. Les pays moins industrialisés ont mal été intégrés au système : d'une part, le vaste secteur d'exportation que représentent le textile et le vêtement a fait l'objet de restrictions discriminatoires et d'autre part, le régime commercial de ces pays bénéficie de règles et d'une discipline légèrement moins sévères que celles appliquées aux pays industrialisés. Les règlements du GATT relatifs aux unions douanières et aux zones de libre-échange n'ont permis ni d'éviter, ni de contrôler divers arrangements qui, en Europe occidentale et ailleurs, ne constituent tout bonnement qu'une extension des préférences commerciales entre les pays concernés. Au cours des dernières années de crise économique, de récession et de chômage, le GATT n'est pas parvenu à empêcher maintes parties contractantes d'introduire de nouvelles mesures commerciales très restrictives appelées à mettre les producteurs nationaux à l'abri de la concurrence étrangère ainsi qu'à promouvoir des programmes et des stratégies intérieurs. Dans certains grands secteurs commerciaux, ces mesures ont pris la forme d'accords bilatéraux restrictifs applicables à l'extérieur du GATT ou imposés unilatéralement, ce qui a exercé de nouvelles et graves contraintes sur l'Accord général.

Malgré ces carences et d'autres faiblesses, on estime généralement que le GATT présente des avantages intéressants pour les pays de taille moyenne et les petits États qui portent un grand intérêt au commerce. En effet, le système commercial multilatéral leur permet de mieux influer sur les politiques commerciales qu'un ensemble d'accords bilatéraux. Les règlements du GATT ont bien encadré les politiques et les pratiques commerciales des plus grandes puissances et, partout dans le monde, ont aidé les gouvernements à résister aux pressions exercées par les groupements nationaux de producteurs en vue de l'introduction de mesures spéciales de protection. En règle générale, les techniques de négociation multilatérale sur les tarifs aident mieux les pays

plus petits à obtenir un meilleur accès aux marchés plus vastes que des discussions bilatérales. Enfin, les procédures et les mécanismes du GATT relatifs au règlement des litiges aident les plus petits États à régler leurs différends avec les nations plus importantes d'une manière plus équitable que ne le permettraient des pourparlers entre pays de force inégale.

Même si le système multilatéral favorise les pays de taille moyenne ou les petits États de la manière indiquée plus haut, pour bien fonctionner, il dépend dans une large mesure d'un appui durable et d'une participation objective de la part des grandes puissances. Au cours des dernières années, les États-Unis ont ainsi dû partager la première place avec la Communauté économique européenne (CEE) et le Japon : les "Trois Grands". Cependant si les États-Unis ont généralement continué d'appuyer le GATT, la CEE a eu tendance à diminuer le rôle de l'Accord général et le Japon s'est cantonné dans la neutralité pour ne réagir qu'après coup. La dilution du leadership entre les "Trois Grands" et l'émergence d'un groupe nettement mieux structuré de pays en développement ont modifié, sans pour autant nécessairement affaiblir, le rôle des pays de taille intermédiaire comme le Canada. Ce dernier a d'ailleurs continué de participer activement, souvent de façon positive, aux travaux du GATT tout comme à ceux des autres institutions qui constituent le réseau plus vaste des échanges multilatéraux.

Renvois

1. On trouvera une évocation intéressante des efforts relatifs à la planification d'un système commercial et économique pour l'après-guerre dans R. N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy: The Origins and Prospects for Our International Economic Order*.

2. Les "propositions en vue d'une expansion du commerce mondial et de l'emploi" des États-Unis avaient été transmises à plusieurs gouvernements dont celui du Canada en décembre 1945 et sont reprises dans la publication 2411 du Département d'État (Washington, D.C., 1945); elles ont également été publiées avec d'autres documents connexes dans *Conference Series* du ministère des Affaires extérieures, 1945, numéro 3 (Ottawa : Imprimeur du Roi 1946).

3. Il existe plusieurs relations détaillées des négociations relatives à la Charte de La Havane et à l'Accord général sur les tarifs douaniers de commerce, y compris dans C. Wilcox, *A Charter for World Trade*; W.A. Brown, *The United States and the Restauration of World Trade*; G. Curzon, *Multilateral Commercial Diplomacy*; et K. Kock, *International Trade Policy and the GATT 1947-1967*. Dans *Canada's Approach to Trade Negotiations*, L.D. Wilgress décrit brièvement la participation du Canada aux discussions sur l'Accord général et la Charte de La Havane. Le texte original de l'Accord a été publié en 1947 par les Nations Unies sous le titre "Final Act Adopted at the Conclusion of the Second Session of the Preparatory Committee of the United Nations Conference on Trade and Employment: General Clauses of the General Agreement on Tariffs and Trade, volume 1". Les listes de concessions tarifaires acceptées par les parties contractantes constituaient les volumes 2, 3 et 4. Il faut souligner que les articles de l'Accord général étaient basés sur la charte de l'éventuelle OIC comme l'avait rédigée la Commission préparatoire à Genève durant l'été de 1947; de nombreux amendements ont

néanmoins été apportés au texte à la conférence de La Havane et les articles du GATT ont été modifiés aux fins d'uniformisation. Le texte initial de l'Accord est repris, avec des documents connexes, dans *Canada Treaty Series* 1947, numéro 27 (Ottawa : Imprimeur du Roi, 1947); le texte tel que modifié au sortir de la conférence de La Havane a été publié dans *Canada Treaty Series* 1948, numéro 31 (Ottawa : Imprimeur du Roi, 1949) avec d'autres documents pertinents.

4. Pour plus de détails sur le sort de la Charte de La Havane au Congrès, lire W. Diebold, *The End of the ITO*.

5. Canada, ministère des Affaires extérieures, *Documents relatifs aux affaires extérieures du Canada*, vol. 12 (1946) p. 1032-1054. On trouvera dans cet ouvrage diverses notes de service et d'autres documents sur les discussions relatives à l'OIC qui ont eu lieu à Ottawa en 1946.

6. Texte complet dans Canada, ministère des Affaires extérieures, *Statements and Speeches*, numéro 47/20.

7. Entente complémentaire à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce entre le Canada et les États-Unis du 30 octobre 1947, ratifiée à Genève, le 30 octobre 1947. *Canada Treaty Series*, 1947, numéro 27.

8. Le texte des billets se trouve également dans *Canada Treaty Series*, 1947, numéro 27.

4. *Le GATT : grands principes et autres caractéristiques*

Comme on a pu le constater à la lecture des chapitres précédents, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce est avant tout et surtout un traité multilatéral conclu par la majorité des pays qui se livrent au commerce et regroupe tout un ensemble de règles qui gouvernent les politiques et les pratiques commerciales des parties contractantes, de même que leurs relations commerciales. Ces règles sont restées essentiellement les mêmes depuis leur élaboration en 1947 mais, d'année en année, elles ont été consolidées et étendues par l'adoption de divers codes et accords complémentaires, en particulier à l'issue des négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round, dans les années 1970.

Le GATT s'intéresse principalement aux producteurs et aux négociants en marchandises ainsi qu'aux lois et aux politiques des gouvernements qui leur viennent en aide. D'un côté, les règles du GATT défendent le droit des producteurs à écouler leurs produits sur le marché des autres pays membres. D'un autre côté, elles précisent et limitent la façon dont les gouvernements peuvent restreindre les importations de marchandises et protéger les producteurs contre la concurrence étrangère. Le GATT s'intéresse relativement peu aux aspects plus généraux des politiques nationales en matière d'économie ou aux intérêts des consommateurs. Néanmoins, son existence et son fonctionnement mêmes s'avèrent ou devraient s'avérer d'une grande pertinence du point de vue des intérêts économiques des pays membres comme du point de vue des consommateurs. En effet, le GATT défend l'intérêt public en offrant aux producteurs et aux négociants d'un pays la possibilité d'étendre leur marché au-delà de la frontière nationale, d'obtenir des devises étrangères, d'accroître leurs profits et de favoriser la création d'emplois. Il fonctionne également dans l'intérêt des consommateurs en

empêchant dans une certaine mesure les gouvernements de réserver exclusivement le marché national aux producteurs locaux, d'interdire les importations de produits moins coûteux ou de meilleure qualité et d'entraver la liberté de choix.

Ces droits et ces obligations des producteurs et des gouvernements qui adhèrent au GATT reposent sur de solides principes d'économie. Malheureusement, ces principes sont souvent contournés sous le jeu des pressions exercées par l'un ou l'autre groupement national sur les gouvernements. Les économistes ont prouvé plus d'une fois que la libéralisation des échanges internationaux entraîne une hausse du revenu dans le monde et dans chaque pays, en plus de permettre une exploitation plus efficace des richesses naturelles. Ils ont également montré que les tarifs douaniers et les autres obstacles au commerce constituent des taxes déguisées à la consommation ou à la production, dans ce dernier cas la production des autres pays, et ont pour effet de déplacer les revenus vers le secteur protégé, à l'écart des consommateurs et des industries non protégées ou axées sur les exportations. Pour les petits États, les obstacles au commerce érigés par les autres pays, plus importants, se traduisent couramment par une détérioration des conditions commerciales, alors que les obstacles à l'importation n'entraînent qu'une hausse du prix des marchandises importées et de nombreux produits de facture locale pour les consommateurs et les utilisateurs.[1]

Les règles de l'Accord général

L'Accord général en lui-même comporte trente-huit articles répartis en quatre volets. La partie I réunit les deux premiers articles qui énoncent la règle du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) et gouvernent l'application des tarifs douaniers qui ont fait l'objet de négociations. Ces articles ne peuvent être modifiés que sur l'accord unanime des parties contractantes. La partie II contient vingt-et-un articles sur le recours à des mesures et à des pratiques commerciales particulières; toute modification appelle un vote majoritaire des deux tiers et n'est applicable qu'aux membres qui l'acceptent. La partie III, avec treize articles, a principalement trait aux questions de procédure. Enfin, la quatrième partie comporte les trois articles les plus récents, datant du milieu des années 1960, et concerne les intérêts commerciaux particuliers des pays en développement.[2]

Les États qui adhèrent au GATT doivent respecter diverses obligations générales, quelques-unes implicites mais néanmoins exécutoires. Il s'agit, entre autres, d'appliquer les politiques et les mesures commerciales nationales à tous les pays membres sans discrimination aucune, à moins d'entente contraire; de n'imposer d'autre restriction aux importations que les droits de douane, sauf si l'Accord général le permet ou si l'on a obtenu une dérogation; d'entamer, sur demande, des négociations avec d'autres pays membres en vue d'une réduction des tarifs ou du retrait d'autres obstacles au commerce; de diffuser rapidement les statistiques sur le commerce et l'information sur les lois et les règlements pertinents; et de consulter les autres membres afin de résoudre les litiges par voie de conciliation plutôt que par la menace de représailles. L'Accord prévoit aussi une

obligation générale, mais rarement observée, selon laquelle les pays membres doivent se conformer le plus possible, dans la mesure des pouvoirs qui leur ont été remis, aux principes des principales dispositions de la Charte de La Havane.

On se plaint souvent du manque de vigueur avec lequel les règlements du GATT sont appliqués ainsi que du fait que ces derniers peuvent facilement être contournés et font l'objet d'abus flagrants. La vérité est tout autre. S'il est vrai que le concept "d'infraction" de l'Accord est d'un abord difficile et que le mécanisme d'application est compliqué, le GATT n'est pas un service de police et n'a pas à proprement parler été doté de pouvoirs lui permettant de veiller au respect des règles établies. Cependant, à la base de l'Accord se trouve le concept d'un échange de "droits et d'obligations" entre parties contractantes qui repose dans une certaine mesure sur la réciprocité. Une infraction aux règles de l'Accord n'est donc pas nécessairement un acte qu'il faut exposer au grand jour et punir, mais plutôt un acte qui entraînera le retrait de concessions équivalentes par les pays lésés, à moins que ceux-ci ne soient suffisamment indemnisés pour le préjudice causé.

Commerce sans discrimination et NPF

L'article I de l'Accord général oblige chaque pays membre à appliquer inconditionnellement le traitement NPF aux autres parties contractantes pour ce qui est du tarif des douanes et des autres éléments de la politique commerciale; tout traitement de faveur accordé à un pays est immédiatement valable pour tous les membres de l'Accord. Cette règle générale comporte néanmoins des exceptions :

- L'article I autorise le maintien des préférences tarifaires qui existaient en 1939, comme celles entre membres du Commonwealth et colonies françaises. Toutefois, la "marge" préférentielle (c'est-à-dire l'écart entre le tarif NPF et le tarif préférentiel) ne doit pas augmenter.

- L'article XXIV permet aux membres d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange de supprimer les tarifs douaniers et les "autres pratiques commerciales restrictives" entre eux, sans étendre cet avantage aux pays extérieurs. La constitution et le fonctionnement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange doivent toutefois se conformer aux conditions décrites en détail à l'article XXIV (voir chapitre 7).

- L'article XIV stipule que les pays qui contingentent leurs importations en raison de problèmes de balance des paiements peuvent, dans certaines circonstances, faire preuve de discrimination envers les pays d'où proviennent les marchandises importées.

- Au début des années 1970, les parties contractantes ont accepté certaines dérogations à la clause NPF afin de permettre aux pays industriels d'appliquer un tarif préférentiel aux importations des pays en développement et d'autoriser ces

derniers à s'échanger mutuellement des concessions analogues. Par la suite, les pays en développement ont bénéficié d'une extension de leurs droits en la matière, à l'issue du Tokyo Round (voir chapitres 10 et 11).

- Divers pays ont profité de rares dérogations à la clause NPF ce qui leur a permis d'appliquer un tarif préférentiel à certaines marchandises de quelques pays. Une de ces dérogations, accordée vers le milieu des années 1950, a trait aux activités de la Communauté européenne du charbon et de l'acier; une autre, datant du milieu des années 1960, a donné aux États-Unis l'occasion de conclure l'Accord relatif aux produits de l'industrie automobile avec le Canada et d'éliminer, sur une base préférentielle, les droits de douane applicables aux produits de l'automobile de facture canadienne.

- Une autre entorse à la clause NPF résulte des accords spéciaux sur le commerce des textiles conclus depuis le début des années 1960 et dont l'ensemble constitue désormais l'Arrangement Multifibres (AMF). L'AMF autorise un contrôle discriminatoire des échanges de textiles, sous certaines conditions (voir chapitre 9).

- Divers codes et arrangements complémentaires conclus sous les auspices du GATT à la suite de la série de négociations du Tokyo Round ont trait à un traitement NPF "conditionnel". Les signataires peuvent ainsi accorder certains avantages à quelques membres seulement, plutôt qu'à l'ensemble des parties contractantes du GATT (voir chapitre 15).

Consolidation des tarifs

En dépit des exceptions qui précèdent, le principe d'une application inconditionnelle du traitement NPF, surtout en ce qui a trait aux questions tarifaires, demeure la pierre angulaire du GATT. Cette règle fondamentale de l'Accord est renforcée par l'article II lequel concerne les tarifs qui ont été réduits et (ou) "consolidés" (à savoir mis à l'abri de toute hausse) à la suite des négociations entamées dans le cadre de l'Accord général et qui, par conséquent, ont été intégrés aux listes qui en sont indissociables. L'obligation prévue par l'article II est la suivante :

> Chaque partie contractante accordera aux autres parties contractantes, en matière commerciale, un traitement qui ne sera pas moins favorable que celui qui est prévu dans la partie appropriée de la liste correspondante annexée au présent Accord (p. 3).

Cet article joue un autre rôle non moins important : empêcher les pays membres de relever les tarifs sur lesquels ils se sont entendus lors des négociations antérieures, sauf dans des cas très précis expliqués ailleurs dans l'Accord. Les tarifs non "consolidés" ne sont visés par aucune contrainte similaire, mais des séries de négociations successives ont amené le Canada et la majorité de ses partenaires commerciaux à consolider la plupart de leurs tarifs douaniers. L'article II a donc pour effet de préserver fort

efficacement la libéralisation des échanges qui s'est développée peu à peu avec le temps au sein du GATT.

Si les grandes puissances commerciales ont consenti à d'importantes réductions tarifaires de négociation en négociation, les hausses de tarif demeurent relativement rares. En effet, toute augmentation de tarif se heurterait à des difficultés incroyables intimement greffées au GATT, à la suite des négociations tarifaires. Une façon d'y arriver est prévue à l'article XXVIII (renégociation des listes), mais pour cela il faudrait d'abord obtenir l'accord des pays exportateurs directement concernés; il faudrait également offrir des compensations sous forme d'autres coupures tarifaires et respecter diverses procédures bien précises. Une autre porte de sortie se situe au niveau des dispositions de "sauvegarde" de l'article XIX dont nous reparlerons plus loin, mais qui sont elles aussi d'un abord difficile.

Traitement national

L'article III de l'Accord général exige que les produits importés

> . . . ne [soient] pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur.

Cet article interdit donc à un gouvernement de taxer un produit importé plus lourdement qu'un produit identique de facture locale. Toutefois, il ne s'applique pas aux marchandises achetées par les sociétés d'État pour leur propre usage; au Tokyo Round, les pays industrialisés, dont le Canada, ont adopté un nouveau code relatif à certaines politiques d'achats publics (voir chapitre 15).

Évaluation en douane

La plupart du temps, récemment surtout, les droits de douane sont appliqués *ad valorem*, c'est-à-dire qu'ils correspondent à un pourcentage de la valeur du produit importé. La façon dont on calcule cette dernière peut donc avoir son importance, car une hausse de la valeur en douane augmentera automatiquement le droit perçu et, par voie de conséquence, ses effets protecteurs. Les services de douane n'acceptent pas nécessairement le coût qui apparaît sur la facture ou le montant versé par l'importateur comme valeur du produit et les méthodes d'évaluation des marchandises varient considérablement d'un pays à l'autre. Le système canadien, de même que celui des États-Unis, a toujours intégré des pratiques auxquelles on a parfois recouru pour accorder une

protection supplémentaire aux producteurs, en surévaluant les produits importés par rapport à leur prix réel.

L'Accord général comporte des règles destinées à uniformiser l'évaluation des marchandises en douane. Ainsi, l'article VII exige que les parties contractantes fondent leurs calculs sur la "valeur réelle" du produit importé, en l'occurrence "le prix auquel ... les marchandises importées ou des marchandises similaires sont vendues ou offertes à la vente à l'occasion d'opérations commerciales normales effectuées dans des conditions de pleine concurrence" (p. 13). Cette règle s'écarte de la pratique traditionnelle au Canada qui consiste généralement à évaluer les marchandises importées selon leur "juste valeur marchande" dans le pays d'origine. Essentiellement, la "juste valeur marchande" correspond au prix auquel un produit analogue est écoulé en vente libre dans des conditions et des circonstances comparables dans le pays d'origine. En effet, le prix du produit est souvent plus élevé sur le marché intérieur que lorsqu'il est coté à l'acheteur étranger. Comme on le verra au chapitre 15, une des conséquences de la série de négociations du Tokyo Round a été l'amendement des règles du GATT relatives à l'évaluation en douane qui, en général, se basaient sur la "valeur de transaction" du produit importé (à savoir le prix facturé à l'expédition). Le Canada a accepté d'appliquer ces nouvelles règles à compter de 1986, ce qui exigera un profond remaniement de son système d'évaluation.[3]

Restrictions quantitatives

Tel qu'indiqué précédemment, en principe, l'Accord général interdit le recours à des restrictions quantitatives pour limiter les importations (ou les exportations). Les exceptions, s'il y a lieu, sont régies par des conditions et des circonstances précises. L'interdiction générale est établie en termes clairs dans le paragraphe qui sert d'introduction à l'article XI ("Élimination générale des restrictions quantitatives"). Plusieurs dérogations majeures ont néanmoins été incorporées à l'Accord :

- *Produits agricoles*. Le contingentement des importations de produits agricoles et de produits de la pêche est toléré lorsque ces produits font l'objet de programmes de soutien gouvernementaux qui restreignent également la production ou la vente du produit concerné, ou en prévoient la distribution gratuite ou subventionnée à certains groupes de consommateurs. Les restrictions quantitatives ne peuvent néanmoins réduire la part de la production intérieure que représenteraient normalement les importations (article XI, paragraphe 2).[4]

- *Balance des paiements*. Les pays qui éprouvent de graves difficultés au niveau de leur balance des paiements peuvent introduire des restrictions quantitatives, mais uniquement dans des conditions bien déterminées, sous la surveillance des parties contractantes (article XII pour les pays industriels; article XVIII pour les pays en développement). Le Fonds monétaire international (FMI) doit être consulté au préalable (article XV.)[5]

- ***Mesures de sauvegarde***. Comme on le constatera plus loin, les restrictions quantitatives font partie des mesures qu'un pays peut envisager dans les conditions spécifiées à l'article XIX afin de protéger ses producteurs contre les ravages d'une hausse des importations d'un produit similaire ou directement concurrentiel. Ces restrictions doivent s'appliquer à tous les pays d'où proviennent les importations, sans discrimination.

- *Textile et vêtement*. En vertu de l'Arrangement Multifibres, les pays importateurs comme les pays exportateurs peuvent restreindre leurs importations ou exportations, selon le cas, dans les circonstances et compte tenu des conditions énoncées dans l'Arrangement.

- *Divers*. Des restrictions quantitatives ou des prohibitions peuvent être adoptées pour des questions d'hygiène publique, de sécurité et d'autres raisons (articles XX et XXI). Beaucoup d'États, notamment le Canada, limitent les échanges commerciaux de cette façon. Ainsi, le Canada et les États-Unis interdisent l'importation de viande fraîche de nombreux pays pour des raisons de salubrité.

Subventions et droits compensateurs

L'article XVI de l'Accord général décourage l'emploi de subventions susceptibles de fausser les échanges par les parties contractantes. Il précise que le terme "subventions" désigne "toute forme de protection des revenus ou des prix, qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit du territoire de ladite partie contractante ou de réduire les importations de ce produit sur son territoire." A cet égard, l'Accord général fait une distinction entre les subventions "intérieures" et celles "à l'exportation". Les premières sont tolérées pourvu que le GATT en soit avisé; par ailleurs, si la subvention intérieure cause un grand tort aux autres pays, celui qui y recourt doit consulter ces derniers ou le GATT, à leur demande. Les subventions à l'exportation sont quant à elles interdites, mais uniquement pour les produits finis et industriels; on autorise le recours à des subventions pour faciliter l'exportation des produits agricoles et primaires à condition qu'une telle mesure n'accorde pas au pays concerné "plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation dudit produit" (section B de l'article XVI). Le GATT ne définit pas l'expression "subvention à l'exportation" en raison des difficultés que cela présente, mais a dressé les listes explicites des subventions interdites, pour la plupart il y a peu de temps lors du Tokyo Round.

Un produit importé qui a bénéficié d'une subvention dans le pays d'origine peut faire l'objet d'un "droit compensateur" spécial dans le pays importateur. Les règles qui restreignent l'application de tels droits se retrouvent à l'article VI de l'Accord. Le droit compensateur ne doit pas dépasser le montant qui correspond à la subvention versée dans le pays d'origine. De plus, on ne peut imposer de droit compensateur avant d'avoir prouvé que la subvention "cause ou menace de causer un préjudice important à une production établie d'une partie contractante ou retarde sensiblement sa création d'une

production nationale". Comme on le verra au chapitre 15, les règles relatives à l'usage des droits compensateurs et des subventions ont été consolidées au terme du Tokyo Round.

Droits antidumping

Par "dumping", on entend l'écoulement de marchandises sur un marché étranger à un prix inférieur à celui obtenu par le producteur sur le marché national. Un produit n'est pas bradé simplement parce qu'il est importé à un prix inférieur à celui du produit comparable fabriqué dans le pays importateur. L'Accord général ne condamne ni ne cherche à contrôler le dumping souvent bien accueilli par le pays importateur, et surtout les consommateurs, à moins que cette pratique ne nuise à la production nationale. Les règles du GATT sont plutôt conçues pour réglementer l'usage de "droits antidumping" par le pays importateur.

L'article VI de l'Accord général se rapporte à l'emploi de droits antidumping. Il autorise le pays importateur à imposer de tels droits en plus des droits de douane habituels quand l'entreprise exportatrice vend le produit étranger à un prix inférieur à sa "valeur normale", comme la définit l'article IV. Toutefois, à l'instar des droits compensateurs, les droits antidumping ne sont imposables que si l'importation entraîne ou menace d'entraîner un "préjudice matériel" à une industrie du pays importateur, ou de retarder la naissance d'une telle industrie; de plus, les droits supplémentaires ne peuvent dépasser le degré de dumping. Les règles fondamentales du GATT en la matière ont été consolidées avec l'adoption du Code antidumping vers le milieu des années 1960 par un groupe de parties contractantes, dont le Canada, et sa modification subséquente lors du Tokyo Round.[6]

Sauvegardes

L'Accord général prévoit des dispositions particulières de "sauvegarde" à l'article XIX. Aux termes de cet article, un pays importateur peut relever ses tarifs ou imposer des restrictions quantitatives, voire adopter d'autres mesures pour contrôler les importations, si ces dernières causent ou sont susceptibles de causer un préjudice grave aux producteurs nationaux d'un produit analogue. L'article XIX énonce d'autres conditions, d'ailleurs fort restrictives. Entre autres, les mesures de sauvegarde doivent s'appliquer à un produit donné, sans discrimination, peu importe sa provenance. Par ailleurs, les pays exportateurs touchés peuvent exiger une compensation sous forme, par exemple, d'une réduction du tarif applicable à d'autres produits; quand une entente s'avère impossible, le pays exportateur peut exercer des représailles, notamment en augmentant ses droits sur les importations du pays concerné. Toutefois, les représailles qui font l'objet d'une plainte auprès du GATT peuvent être condamnées par celui-ci.

Les difficultés liées à l'application de l'article XIX ont incité les parties contractantes à rédiger un accord complémentaire qui clarifierait et peut-être modifierait les règles propres aux mesures de sauvegarde lors des négociations du Tokyo Round. Jusqu'à présent cependant, toute entente s'est avérée impossible quant à la modification des règles en question. En effet, le Canada et plusieurs autres pays, dont les États-Unis, ont exploité les dispositions de l'article XIX à plusieurs reprises pour restreindre les importations "préjudiciables". Ainsi, le Canada y recourt depuis 1977 pour réduire ses importations de chaussures. De 1976 à 1979, il a contingenté les importations de vêtements sous le même prétexte, bien qu'il se serve plutôt de l'Arrangement Multifibres pour contrôler ce type de produit, de même que les importations de textiles des pays où les "coûts de fabrication sont peu élevés".[7]

Entreprises commerciales d'État

L'article XVII de l'Accord général régit les achats effectués par des sociétés d'État ou des entreprises contrôlées par l'État. Achats et ventes effectués à l'étranger doivent respecter des "considérations d'ordre commercial" et ces sociétés et entreprises doivent fonctionner en tout point comme si elles appartenaient au secteur privé. L'article XVII s'applique aux monopoles d'État comme celui qui existe dans certains pays pour le tabac, de même qu'à des organismes comme la Commission canadienne du blé, la Commission canadienne du lait et les régies des alcools des provinces canadiennes. Les dispositions de l'article XVII ne se sont néanmoins guère avérées très utiles en ce qui concerne l'accession au GATT de pays à économie et aux échanges entièrement planifiés comme ceux de l'Europe de l'Est. L'adhésion de ces pays à l'Accord général n'a été rendue possible qu'à la suite de conditions spéciales. La question des marchés publics est examinée plus en détail au chapitre 14.

Unions douanières et zones de libre-échange

Tel qu'indiqué précédemment, l'Accord général comporte une clause d'exception à la règle fondamentale du traitement NPF pour les pays regroupés en union douanière ou zone de libre-échange. La constitution et le fonctionnement de tels arrangements sont régis par les règles spéciales de l'article XXIV. Une exigence fondamentale est que les pays membres de tels regroupements suppriment les tarifs intérieurs et les "autres réglementations commerciales restrictives" pour "l'essentiel" de leurs échanges. Une autre est que la constitution et les activités de tels groupes régionaux n'entravent pas davantage le commerce avec les autres pays. La question des unions douanières, des zones de libre-échange et des autres groupes commerciaux régionaux fait l'objet du chapitre 7.

Règlement des litiges

L'Accord général s'appuie sur le concept que les litiges devraient être réglés, dans la mesure du possible, par voie de conciliation et par des consultations bilatérales plutôt que par le biais de représailles qui pourraient faire régresser la libéralisation des échanges et dresser de nouveaux obstacles au commerce international. C'est pourquoi il établit des procédures spéciales quant à la tenue de consultations bilatérales destinées à régler les différends et, en solution de dernier recours, fait appel à toutes les parties contractantes qui peuvent émettre des recommandations et prendre une décision, de même qu'autoriser la prise de représailles par la partie lésée si les recommandations ne sont pas retenues.

L'ensemble du mécanisme est expliqué aux articles XXII ("Consultations") et XXIII ("Protection des concessions et des avantages"). Le premier se borne à énoncer l'obligation générale de consulter les autres membres "sur [les] question[s] concernant l'application du présent Accord" (p. 41) et précise que les parties contractantes sont en droit d'intervenir à cet égard, mais uniquement si on leur en fait la demande. L'article XXIII va beaucoup plus loin. Premièrement, il couvre un très large éventail de litiges, soit non seulement ceux qui entraînent des préjudices commerciaux précis, mais aussi les situations où une partie contractante estime "qu'un avantage résultant pour elle directement ou indirectement du présent Accord se trouve annulé ou compromis, ou que la réalisation de l'un des objectifs de l'Accord est compromise" (p. 42). En second lieu, il ne vise pas seulement les différends qui ont trait à une entorse aux règles du GATT, mais aussi ceux qui ne résultent d'aucune infraction et sont attribuables à "une autre situation" (p. 42). Troisièmement, quand les consultations bilatérales échouent, les pays membres doivent, sur demande, examiner rapidement le litige et "[adresser] des recommandations aux parties contractantes qui, à leur avis, sont en cause ou [statuer] sur la question" (p. 42). Enfin, la partie lésée peut être autorisée à exercer des représailles en retirant "toute concession ou autre obligation résultant de l'Accord général dont [elle estimera] la suspension justifiée compte tenu des circonstances" (p. 42).

Le GATT traîne derrière lui une longue et quelque peu cahoteuse histoire quant au règlement des litiges au moyen des articles XXII et XXIII. Il a aussi institué des groupes de travail et des comités d'examen spéciaux pour analyser les différends et émettre des recommandations ou prendre une décision au nom des parties contractantes. Au début, il était courant de loger une plainte en vertu de l'article XXIII et de former un groupe de travail aux sessions annuelles avec les représentants des pays concernés et d'autres parties contractantes, dans le but de négocier une solution mutuellement acceptable. Le mécanisme des "comités d'examen" fut mis au point après 1952 consécutivement à la soumission d'un nombre particulièrement élevé de réclamations. Ces comités sont constitués d'experts de pays qui ne sont pas directement touchés par le différend. Les experts se rencontrent en privé pour entendre le témoignage des pays en cause et des autres parties intéressées, puis présentent leurs observations et leurs recommandations aux parties contractantes qui, en règle générale, les entérinent. Habituellement, ces experts sont des fonctionnaires et participent aux travaux des comités à titre privé.

Dans la pratique, la distinction entre groupe de travail et comité d'examen est assez obscure, mais les raisons qui entraînent le choix d'une méthode plutôt qu'une autre le sont encore plus. Toutefois, le groupe de travail a tendance à déboucher sur la négociation d'une solution alors que le comité indépendant donne lieu à une décision quasi-judiciaire. Ainsi, en 1975, les États-Unis avaient demandé qu'un groupe de travail détermine si le régime canadien d'importation des oeufs établi en vertu du nouveau système de gestion de l'offre respectait l'Accord. Les délibérations du groupe de travail ont abouti à une solution acceptable pour les deux parties.

De multiples litiges ont cependant exigé le recours à un comité d'examen indépendant. De 1952 à 1963, on en a ainsi créé près de trente. L'acrimonie qui a entouré plusieurs cas au début des années 1960 a d'ailleurs fait naître une tendance qui s'est raffermie plusieurs années après 1965, les parties contractantes évitant systématiquement les mécanismes de règlement des différends du GATT ou recourant à la méthode moins controversée des groupes de travail selon l'article XXII. A un certain moment, le simple fait d'invoquer l'article XXIII, qui exige que la plainte soit examinée par un comité, était même considéré comme un acte d'hostilité. Les États-Unis continuèrent néanmoins de loger des plaintes aux termes de cet article, le nombre de ces dernières ne cessant de croître après 1972. En 1973, la Communauté économique européenne (CEE) présenta elle aussi des doléances sur l'effet des subventions de la DISC (Domestic International Sales Corporation), créée par les États-Unis un an plus tôt. Du tac au tac, les États-Unis soumirent à leur tour une plainte à l'égard des subventions déguisées de certaines pratiques fiscales belges, néerlandaises et françaises. La composition des comités chargés d'examiner ces cas suscita des difficultés qui entraînèrent des retards de plusieurs années. De plus, les observations des experts, lorsqu'elles furent finalement connues, entraînèrent de nouvelles complications qui n'ont pas encore été totalement résolues.

Parmi les autres litiges réglés par le biais de l'article XXIII et d'un comité d'examen, il faut mentionner la plainte logée par la Communauté européenne en 1976 quand le Canada annonça son intention d'éliminer certaines concessions tarifaires en réponse au relèvement des tarifs de la Communauté sur le plomb et le zinc ainsi qu'une réclamation des États-Unis, formulée la même année, à l'égard du prix minimum à l'importation introduit par la CEE pour les fruits et les légumes transformés. Au début des années 1980, un comité d'examen statua en faveur du Canada au sujet de l'application d'un tarif restrictif sur le boeuf de qualité supérieure par la Communauté européenne. A la demande du Canada, un comité examina également si le contingentement des importations de thon par les États-Unis était conforme aux règles du GATT, ce qui conduisit au retrait de cette restriction. Un autre comité s'est penché sur une plainte canadienne relative aux restrictions imposées par le Japon sur les importations de cuir. Ce litige a lui aussi été réglé à la satisfaction du Canada. En mars 1982, les États-Unis avaient demandé qu'un comité détermine si divers éléments de la Loi canadienne sur l'examen de l'investissement étranger étaient compatibles avec les règlements du GATT. Ce comité devait établir par la suite qu'effectivement, certains des éléments contestés s'écartaient de l'esprit de l'Accord, mais pas leur ensemble.

Comme on le verra au chapitre 15, les négociations du Tokyo Round ont conduit à l'adoption de procédures plus efficaces en ce qui concerne le fonctionnement des comités

du GATT. Ces procédures se sont trouvées renforcées davantage à la suite des décisions de la session ministérielle de 1982[8] (voir chapitre 17).

Protocole portant application provisoire

Une particularité juridique de l'Accord général est que les pays fondateurs en ont permis l'application le 1er janvier 1948, non en ratifiant l'Accord proprement dit, mais un "protocole portant application provisoire" car à l'époque, on croyait que l'Accord serait vite remplacé par la Charte de La Havane. Le principe de l'application "provisoire" a été préservé jusqu'à ce jour et comme tel, a posé relativement peu de problèmes. Il n'en va toutefois pas de même pour la clause des "droits acquis" du protocole. Cette clause stipule que les articles de la partie II de l'Accord, qui ont trait à une vaste gamme de mesures commerciales, ne doivent être appliqués que "dans toute la mesure compatible avec la législation en vigueur". Cette clause a été introduite en reconnaissance du fait que de nombreux pays ne pourraient sans doute appliquer les dispositions de la partie II sans modifier au préalable les lois en usage qui ne s'y conformaient pas. En fin de compte, cette échappatoire permit à plusieurs pays dont le Canada de maintenir des lois et des mesures commerciales qui s'écartaient de l'esprit de l'Accord général à certains égards. Ainsi, le Canada a continué d'interdire l'importation de la plupart des automobiles et des aéronefs usagés en vertu de l'annexe "C" de son Tarif des douanes sous prétexte qu'il s'agissait d'une "législation en vigueur". Certaines activités de la Commission canadienne du blé pourraient sans doute être défendues de la même manière.

Il est difficile d'évaluer les conséquences matérielles de cette lacune dans l'Accord général. On n'a jamais dressé de liste des mesures commerciales que la législation en vigueur est susceptible de couvrir. Par ailleurs, la clause n'a été appliquée qu'aux mesures visées par les articles de la partie II et non aux obligations fondamentales de la partie I, qui comprennent le traitement NPF. De plus, on considère depuis longtemps que cette clause ne s'adresse qu'aux lois qui, de par leur formulation ou leur but avoué, concernent des mesures obligatoires et non celles qui permettent (sans pour autant les rendre obligatoires) des mesures non conformes à l'Accord général. Avec le temps, on en est venu de plus en plus à la considérer comme un piètre argument pour défendre les mesures qui ne respectent pas les règles de la partie II. Cette clause ne s'applique pas aux codes ni aux arrangements complémentaires adoptés au cours des dernières années, y compris ceux issus de la série de négociations du Tokyo Round.[9]

Le respect des règles de l'Accord général

La responsabilité de veiller au respect des règles de l'Accord général incombe à chaque pays membre et non à l'ensemble des parties contractantes ou au secrétariat du GATT.

En l'absence de plainte formulée par l'un ou l'autre État, les infractions peuvent donc passer inaperçues et ne pas faire l'objet de protestations. Cependant, lorsqu'un pays membre décèle une infraction et proteste, les parties contractantes, avec l'aide du secrétariat, peuvent jouer un rôle déterminant, presque judiciaire, dans le respect des règlements.

En effet, les parties contractantes peuvent pardonner les écarts aux règles de l'Accord, surtout si les pays principalement concernés les jugent acceptables et s'ils sont "légitimés" en vertu d'une dérogation de la manière décrite à l'article XXV. Ce dernier stipule qu'à la condition d'un vote majoritaire des deux tiers, "dans [des] circonstances exceptionnelles autres que celles qui sont prévues par articles du présent Accord les parties contractantes pourront relever une partie contractante d'une des obligations imposées par le présent Accord" (p. 46). Rares sont les dérogations s'écartant sensiblement des règles de l'Accord qui ont été sanctionnées. Le Canada n'a dû en demander une qu'à une occasion, pour un aspect secondaire de l'article XXV.[10] Une dérogation d'importance historique qui a fortement ébranlé l'Accord est celle accordée aux États-Unis en 1955 et autorisant ce pays à étendre ses restrictions sur les importations de produits agricoles d'une manière qui, en d'autres occasions, aurait enfreint l'Accord général.[11]

Un pays qui néglige les obligations formulées par l'Accord et ne peut obtenir l'assentiment des deux tiers des pays membres peut néanmoins décider d'aller de l'avant, souvent en avançant sa propre interprétation du règlement concerné. Dans ce cas, les autres États mettent fréquemment leurs "droits" de côté et peuvent ou non décider de les exercer en guise de représailles. Depuis 1980, le gouvernement canadien aurait pu prendre des sanctions contre les pays dont les mesures commerciales ont pour effet de réduire ses droits en vertu de l'Accord général ou d'autres accords, ou de nuire à ses intérêts commerciaux.[12]

L'approche canadienne a dans une certaine mesure tendance à être "formaliste" en ce sens qu'elle considère l'Accord général comme un traité de droit commercial, qu'elle ne favorise qu'un minimum d'exceptions et qu'elle souligne la nécessité de respecter les dispositions de l'Accord. Cette approche est conforme aux intérêts considérables du Canada sur le marché international; en effet, le Canada se livre au commerce avec des pays plus puissants, à la force de levier supérieure en ce qui concerne des questions particulières et d'une plus grande influence au sein du GATT en général. Pour lui, l'Accord général a la même valeur que d'autres traités et accords internationaux officiellement ratifiés par son gouvernement; cette remarque est aussi valable pour les codes supplémentaires et les autres arrangements conclus puis sanctionnés par lui au GATT, y compris ceux ratifiés à l'issue du Tokyo Round. Le statut juridique de l'Accord général est plus complexe aux États-Unis. En effet, le gouvernement américain y adhère en raison de la promulgation successive de différentes lois par le Congrès, mais l'Accord lui-même n'a jamais été sanctionné par ce dernier qui a outrepassé à plusieurs reprises ses dispositions en introduisant des lois contradictoires. Les États-Unis ont appliqué les codes et les arrangements ratifiés au sortir du Tokyo Round en vertu de la *Trade Agreements Act* de 1979. Ni l'Accord général, ni les codes qui le complètent ne sont passés par le processus officiel et souvent difficile de ratification par le Congrès.[13]

Les obligations internationales du Canada en vertu du GATT n'ont pas nécessairement une force exécutoire sur les gouvernements provinciaux à moins d'ententes spéciales conclues entre le gouvernement fédéral et les provinces. La situation particulière des pays qui recourent au système de la fédération est couverte de la façon suivante au paragraphe 12 de l'article XXIV :

> Chaque partie contractante prendra toutes mesures raisonnables en son pouvoir pour que, sur son territoire, les gouvernements ou administrations régionaux ou locaux observent les dispositions du présent Accord. (p. 46).

A plusieurs occasions, le gouvernement fédéral canadien a défendu l'intérêt des provinces auprès du GATT sur des questions de juridiction provinciale, en accord avec les gouvernements concernés; à d'autres moments, il est intervenu auprès des autorités provinciales pour les persuader de modifier divers programmes ou mesures afin qu'ils respectent les règles de l'Accord général.

Le GATT en tant qu'institution

Le GATT n'est pas qu'un accord multilatéral sur le commerce regroupant un ensemble de règles, mais aussi un organisme international spécialisé dans la politique commerciale qui a fini par instaurer un réseau fort complexe d'arrangements et de procédures qui lui permet de fonctionner de façon efficace. Peu de membres du GATT ont été plus zélés que le Canada en ce qui concerne l'administration générale des activités reliées à l'Accord général.

Puisqu'à l'origine elle devait être remplacée par l'Organisation internationale du commerce (OIC), la version initiale de l'Accord, rédigée en 1947, ne comportait aucune disposition de nature institutionnelle ou structurale comme on en trouvait dans la Charte de La Havane, si ce n'est que les parties contractantes (à l'article XXV)

> . . . se réuniront périodiquement afin d'assurer l'exécution des dispositions du présent Accord qui comportent une action collective, et d'une manière générale, de faciliter l'application du présent Accord et de permettre d'atteindre ses objectifs. (p. 46).

C'est au titre de "parties contractantes" que les premiers signataires se rencontrèrent au terme de la conférence de La Havane puis de nouveau à Genève, en 1948. Les Nations Unies (ONU) offrirent un secrétariat au GATT en la forme de la Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce (CIOIC), qui avait été créée à la conférence de La Havane pour préparer le programme de travail de l'OIC et finit par devenir le secrétariat permanent du GATT.[14]

Bien que le GATT ne constitue pas à strictement parler un des organes spécialisés de l'ONU, il en est venu à leur ressembler : son siège social se trouve à Genève; il possède un secrétariat permanent et un budget annuel étayé sur des cotisations; il jouit d'un réseau élaboré de comités et compte une série imposante de réunions chaque année. La Suisse a étendu au GATT les mêmes privilèges et immunités que pour les autres organes

de l'ONU qui y ont élu domicile. A toute fin pratique, le personnel du secrétariat du GATT jouit des conditions de travail et respecte les règlements normalisés par les Nations Unies.

Les vingt-trois pays membres qui avaient négocié et ratifié l'Accord général en octobre 1947 ou peu après ont vu leur nombre augmenter depuis. Douze nouveaux États, y compris la République fédérale d'Allemagne l'ont sanctionné lors des négociations tarifaires de 1949 et de 1951-1952. L'accession du Japon quant à elle remonte à 1955. Dans les années 1950 et 1960, beaucoup de pays en développement qui avaient obtenu leur indépendance depuis peu joignirent les rangs des parties contractantes. Enfin, dans les années 1960 et 1970, quatre pays d'Europe de l'Est demandèrent leur accession. Tel qu'indiqué plus haut, l'Accord général compte maintenant quatre-vingt-neuf signataires; un seul pays en est membre provisoire et vingt-neuf autres appliquent ses règles *de facto*. Enfin, plusieurs non-membres ont participé aux négociations tarifaires et ratifié certains codes ou accords supplémentaires conclus dans le cadre de l'Accord général. Ce dernier constitue le seul ou le principal accord commercial du Canada avec la plupart des pays qui se livrent au commerce dans le monde.

Lorsqu'ils se rencontrent à titre de parties contractantes, les membres de l'Accord général jouissent d'un mandat assez vaste qui leur permet d'approuver ou de rejeter les mesures commerciales prises par divers pays dans des circonstances précises; de formuler des recommandations sur la politique ou diverses mesures nationales; d'interpréter les dispositions de l'Accord; d'accorder des dérogations aux pays membres; et de contribuer à la résolution des litiges. Toutefois, aucun État membre n'est tenu de respecter la décision des parties contractantes et aucune partie contractante ne peut ajouter aux obligations d'un pays sans le consentement de ce dernier. Chaque pays membre a droit à un vote, mais les décisions sont presque toujours prises par consensus, sauf dans les rares cas où l'Accord exige la tenue d'un scrutin. Le GATT diffère de la plupart des organismes internationaux en ce sens qu'on n'y aborde presque jamais de problèmes essentiellement politiques.

Au début, les parties contractantes se rencontrèrent régulièrement à l'occasion de longues sessions annuelles, pour diriger et administrer l'Accord. Vers la fin des années 1950 cependant, on décida de créer un conseil composé de représentants des pays membres. Le Conseil des représentants se réunit plusieurs fois par année et joue un peu le rôle de comité exécutif. En conséquence, les sessions annuelles se sont raccourcies et ont pris une tournure plus officielle pour servir principalement à sanctionner les activités et les décisions prises par le Conseil durant l'année. De temps en temps, les parties contractantes convoquent une réunion au niveau ministériel, pour traiter les questions de politique plus générales, d'une certaine importance. Tel a été le cas de la session de l'automne de 1982 (voir chapitre 17). Le président des parties contractantes et le président du Conseil sont désignés chaque année; ils jouent un rôle capital dans l'administration des affaires du GATT, avec le directeur général de ce dernier.[15]

Outre le Conseil des représentants, le GATT comprend plusieurs comités, entre autres :

- Le Comité de la balance des paiements, qui organise chaque année des consultations avec les pays industriels qui maintiennent des restrictions quantitatives en vertu des dispositions de l'article XII. Habituellement, les consultations avec les pays moins développés qui recourent au même type de restrictions, mais aux termes de l'article XVIII, ont lieu tous les deux ans.

- Le Comité des échanges et du développement, qui s'intéresse aux intérêts commerciaux particuliers des pays en développement.

- Le Comité des textiles, qui se charge de la surveillance et du fonctionnement général de l'Arrangement Multifibres et sert de tribune aux pourparlers relatifs à la prorogation de l'AMF.

- Le Groupe consultatif des Dix-Huit, dont la création remonte à 1975 et qui se compose de pays clés choisis après négociations, notamment le Canada. Cet organisme sert de tribune pour les consultations ordinaires sur le développement général de la politique commerciale et donnent une orientation globale au programme d'activités du GATT; habituellement, il est constitué de hauts fonctionnaires responsables de l'élaboration de la politique commerciale dans leur pays.

- Le Comité des mesures de sauvegarde, institué après les négociations du Tokyo Round pour examiner la possibilité d'un nouveau code qui détaillerait et clarifierait les dispositions de l'article XIX.

Parmi les autres comités, il faut mentionner ceux chargés de la surveillance générale des codes et des accords complémentaires issus du Tokyo Round. Comme on a pu le constater, des groupes de travail sont institués au besoin, pour examiner des questions précises : projets de dérogation et demandes d'accession par exemple; des groupes de travail et des comités indépendants sont également mis sur pied selon les circonstances pour résoudre des différends commerciaux.

Du petit groupe d'employés de l'ONU présents à la conférence de La Havane en 1947, le secrétariat du GATT est passé au nombre approximatif actuel de 350 personnes. Il s'agit néanmoins toujours d'un des plus petits secrétariats du genre au sein des Nations Unies. Ses principales fonctions consistent à aider et à conseiller les États membres sur les activités du GATT, à offrir ses services lors des conférences et des réunions, à rassembler et à diffuser l'information, à poursuivre des recherches et à effectuer des analyses sur les grands développements du commerce mondial et, plus généralement, à faciliter l'application de l'Accord général.[16] Caractéristique au GATT est la manière inhabituelle dont les pays membres participent directement, quoique souvent de façon officieuse, à l'administration et à l'application de l'Accord.

Parmi les nombreux organismes internationaux qui constituent la famille des Nations Unies, le GATT est depuis longtemps considéré comme l'un des plus efficaces, même si bon nombre d'éléments importants de l'OIC prévus à l'origine continuent de lui faire défaut. En dépit d'une structure de base relativement fragile, le GATT a vu peu à peu grandir le nombre de ses membres et l'importance de ses activités à un tel point qu'il

ressemble maintenant à l'organisme auquel on avait pensé peu après la guerre. Une autorité américaine en la matière a approuvé cette orientation en ces termes :

> Sur les plans juridique et institutionnel, le GATT est l'un des organismes internationaux les plus effacés, sinon les moins bien pourvus de la multitude d'organismes similaires que l'on retrouve sur la scène internationale. Cependant, quand on regarde ce qu'il a accompli, le GATT se place définitivement parmi les premiers.[17] [traduction]

Renvois

1. On trouvera une discussion complète de la théorie du commerce international dans le traité de R. E. Caves et R. W. Jones, *World Trade and Payments: An Introduction*.

2. Le texte actuel de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce se trouve dans le volume 4 du GATT, *Instruments de base et documents divers*. Le GATT publie chaque année un supplément à sa série de IBDD dans lequel sont réunis les documents, les rapports et les décisions importantes prises par les parties contractantes durant l'année. J. H. Jackson procède à une analyse exhaustive des principes, des règles et des procédures du GATT dans son ouvrage *World Trade and the Law of GATT*; d'autres études faisant autorité comprennent G. Curzon, *Multilateral Commercial Diplomacy*; K. Kock, *International Trade Policy and the GATT 1947-1967*; K. W. Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization*. J. A. Finlayson et M. W. Zacker proposent une analyse plus concise et plus récente du GATT dans "The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions". Par ailleurs, l'Index analytique (troisième révision) du GATT renferme des "Notes sur la rédaction, l'interprétation et l'application des articles de l'Accord général". Le secrétariat du GATT a également publié une brochure fort utile intitulée *Le GATT : ce qu'il est, ce qu'il fait;* enfin, il diffuse un bulletin d'information intitulé *Focus*.

3. Le système canadien d'évaluation des marchandises aux fins de douane est énoncé aux articles 35 à 50 de la Loi sur les douanes. La Commission du tarif a procédé à une analyse récente de ce système dans *Accord du GATT sur l'évaluation en douane, Partie I : Projet d'amendement à la Loi sur les douanes*, p. 6-9.

4. Cette "dérogation" relative aux produits agricoles a été introduite sur l'insistance des États-Unis qui désiraient préserver les programmes de soutien implantés durant les années 1930; il s'agissait là d'un important écart à la politique plus générale de libéralisation des échanges poursuivie par les États-Unis après la guerre. Elle continue d'être à l'origine des restrictions aux importations de divers produits agricoles imposées par les États-Unis. C'est également sur elle que se base le Canada pour contingenter les importations de produits couverts par les programmes de soutien des prix comme les produits laitiers, certains produits agricoles et les oeufs. Voir le chapitre 13 pour une discussion plus détaillée des problèmes que soulève le commerce des produits agricoles.

5. Avant la fin des années 1950, la plupart des pays d'Europe occidentale et le Japon appliquaient des restrictions quantitatives à de nombreux produits importés, sous prétexte de difficultés au niveau de la balance des paiements. Le Canada d'abord, au début des années 1960, les États-Unis ensuite, au début de la décennie

suivante, se mirent à imposer des surtaxes sur les importations pendant de brèves périodes, pour les mêmes raisons. Au Tokyo Round, les parties contractantes décidèrent d'élargir les règles et les procédures du GATT afin d'autoriser l'application de surtaxes à l'importation comme solution de rechange aux restrictions quantitatives advenant le cas de difficultés au niveau de la balance des paiements.

6. On peut lire une analyse des règlements du GATT relatifs aux droits antidumping, du système antidumping canadien et du Code antidumping de 1968 dans R. de C. Grey, *The Development of the Canadian Anti-dumping system*.

7. Le concept de concurrence "loyale" et "déloyale" est relativement récent. L'usage de subventions et le dumping ont été qualifiés de pratiques "déloyales", en particulier par les États-Unis, comparativement à la concurrence normale des importations qu'on juge une pratique commerciale "loyale". La concurrence des importations, qu'elle soit loyale ou déloyale, peut soulever des problèmes pour les producteurs du pays. Comme on a pu le lire dans le corps du texte, la concurrence "loyale" des importations peut, lorsqu'elle entraîne ou risque de causer un "préjudice grave" aux producteurs selon les lois sur le commerce de nombreux pays, entraîner l'introduction de mesures de "sauvegarde" spéciales en vertu des dispositions de l'article XIX du GATT. Les subventions "déloyales" ou le dumping, lorsqu'ils ont le même effet, peuvent conduire à l'application de droits compensateurs ou de droits antidumping, conformément à l'article VI. On trouvera une discussion des lois américaines relatives à la concurrence "loyale" et "déloyale" des importations dans R. de C. Grey, *United States Trade Policy Legislation: A Canadian View*, chapitres 3 et 4.

8. Pour une relation détaillée du mécanisme de règlement des litiges du GATT, voir R. E. Hudek, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*. Dans "The Crumbling Institutions of the Liberal Trading System", J. H. Jackson se montre assez pessimiste quant à la mesure dans laquelle le GATT est parvenu à régler les différends commerciaux à la fin des années 1960 et au début des années 1970. Les divers codes adoptés à l'issue des négociations du Tokyo Round possèdent leur propre procédure pour le règlement des litiges. En vertu de l'Arrangement Multifibres, l'Organe de surveillance des textiles (OST) agit à la manière d'un comité d'experts permanent et presque indépendant en examinant les litiges relatifs au commerce des textiles qui résultent de l'application de l'AMF.

9. Le texte du protocole d'application provisoire est reproduit dans GATT, *Instruments de base et documents divers* (IBDD), 4, p. 77-78. Pour une analyse du protocole, voir Dam, *The GATT*, p. 341-344.

10. En 1968, le Canada obtint une dérogation provisoire qui lui accordait un court répit dans la mise en oeuvre des concessions tarifaires sur les produits chimiques et les plastiques ratifiées lors des négociations Kennedy, la dissolution du Parlement ayant retardé la promulgation des amendements nécessaires au Tarif des douanes. Voir GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément nº 16*, p. 20-22.

11. Le Canada et d'autres pays qui exportent des produits agricoles se sont élevés avec vigueur contre l'octroi d'une telle dérogation aux États-Unis, mais ces derniers sont néanmoins parvenus à obtenir les deux tiers des voix nécessaires à son approbation. Pour en savoir davantage sur l'adoption de cette dérogation et ses retombées, voir Jackson, *World Trade*, p. 733-737.

12. La Loi sur les douanes canadienne a été révisée en 1980 pour autoriser le gouvernement à percevoir une surtaxe ou d'autres amendes sur les importations des pays qui ont adopté des mesures nuisant aux intérêts commerciaux du Canada. Au début de 1984, le gouvernement est passé aux actes en percevant des droits sur certains produits d'acier inoxydable américains, après que les États-Unis eurent relevé leur tarif et contingenté leurs importations d'acier y compris celles du Canada. Ce pouvoir d'exercer des représailles sera étendu avec le nouveau projet de loi élaboré et analysé dans la publication du ministère des Finances du Canada, *Propositions relatives à la politique d'importation : un document de travail proposant des modifications aux lois visant les importations canadiennes*. Voir aussi Canada, Chambre des communes, Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, Sous-comité de la politique relative aux importations, *Rapport sur la Loi sur les mesures spéciales d'importation*.

13. Pour connaître le statut de l'Accord général aux yeux de la justice américaine, voir Jackson, *World Trade*, p. 49-53; pour connaître le statut légal des codes et des accords du Tokyo Round dans le même pays, lire C.R. Johnston, "Introductory Note: United States Trade Agreements Act of 1979".

14. Le secrétaire exécutif de la CIOIC s'appelait Eric (il fut anobli par la suite) Wyndham White. Cet ancien fonctionnaire britannique est demeuré secrétaire exécutif du GATT jusqu'à sa retraite en 1968. Dana Wilgress, qui avait mené la délégation canadienne aux conférences de Genève et de La Havane, fut élu premier président des parties contractantes et continua de servir en cette qualité aux sessions annuelles subséquentes, jusqu'en 1951. Wilgress et Wyndham White ont guidé largement le GATT dans l'hésitation de ses premiers pas. Wilgress cumulait une longue et brillante carrière dans la fonction publique canadienne; ministre canadien détaché d'abord à Moscou durant la guerre, puis à Berne, en Suisse, vers la fin des années 1940, il était tout naturellement désigné pour diriger la délégation canadienne aux conférences de Genève et de La Havane. Dans son ouvrage *Canada's Approach to Trade Negotiations*, Wilgress relate la création du GATT et son fonctionnement jusqu'en 1962; lire aussi D. Wilgress, *Memoirs*, pour plus de détails sur la participation de ce dernier au GATT, à ses débuts.

15. Vers le milieu des années 1960, J. H. (Jake) Warren, du Canada, servit tour à tour de président du Conseil des représentants et de président des parties contractantes. Par la suite, Warren devint sous-ministre de l'Industrie et du Commerce à Ottawa, haut-commissaire du Canada à Londres, ambassadeur du Canada à Washington puis coordonnateur canadien aux négociations commerciales du Tokyo Round. L'ancien ambassadeur du Canada à Genève, D.S. McPhail fut nommé président au Conseil des représentants en 1980-1981 puis président des parties contractantes en 1981-1982.

16. En 1969, Olivier Long succéda à Wyndham White comme directeur général du GATT en Suisse. En 1980, il fut remplacé à ce poste par Arthur Dunkel, de Suisse également.

17. Dam, *The GATT*, p. 335.

5. *La Charte de La Havane : ce qui a été perdu*

Si la Charte de La Havane et l'Organisation internationale du commerce (OIC) avaient vu le jour tel que prévu peu après la guerre, le commerce international se serait développé d'une manière beaucoup plus uniforme et aurait été doté d'une solide base institutionnelle ainsi que d'un certain nombre de règles additionnelles en ce qui a trait aux échanges et aux secteurs connexes.[1]

Comme l'a montré le chapitre précédent, les grandes règles relatives à la politique commerciale contenues à la partie IV du projet de charte de l'OIC avaient dans une large mesure été reprises dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce qui devint le pivot du système des échanges internationaux à compter de 1948. Lorsque la Charte de La Havane et l'OIC furent abandonnées, d'autres dispositions écrites ailleurs furent préservées d'une manière ou d'une autre dans le réseau des Nations Unies (ONU). Plusieurs éléments de la Charte réapparurent sous une forme légèrement différente à une date ultérieure au sein du GATT, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). D'autres encore trouvent leur parallèle dans des projets plus récents de coopération internationale en matière de commerce et d'économie, qui font toujours l'objet de discussions. Une analyse des éléments de la charte qui n'ont pas été incorporés à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce présente donc plus qu'un intérêt purement historique.

Il est fort probable que la Charte de La Havane et l'OIC auraient attiré d'emblée un plus grand nombre de membres que le GATT. Par conséquent, le réseau de relations commerciales aurait échappé aux pressions qui se sont exercées périodiquement, d'année en année, en vue de l'institution d'une organisation du commerce mondial aux visées

plus complètes, malgré l'accroissement graduel du nombre d'adhésions au GATT. Si l'OIC avait effectivement vu le jour, la CNUCED n'aurait fort probablement pas été créée vers le milieu des années 1960. On ne peut cependant présumer que l'Union soviétique aurait adhéré à l'OIC, car elle n'était pas présente à la conférence de La Havane qu'elle avait dénoncée comme une tentative des États-Unis pour dominer l'économie mondiale. La Chine a joué un rôle dynamique à la conférence de La Havane et était au nombre des membres fondateurs du GATT, mais elle aurait sans doute retiré son adhésion par la suite comme elle l'a fait au bout de quelques années pour le GATT. Outre le fait qu'elle aurait attiré plus de membres, l'OIC se serait plus solidement implantée comme organe spécialisé des Nations Unies, avec une meilleure base institutionnelle et des ressources sans doute beaucoup plus importantes que celles dont le GATT a profité, surtout à ses débuts.

La charte de La Havane aurait également eu de profondes répercussions sur la politique et les lois américaines en matière de commerce extérieur et intérieur, à la grande joie du Canada. On peut supposer qu'à titre de traité international impliquant les États-Unis et approuvé par le Congrès, la charte aurait rapidement entraîné des modifications à plusieurs pratiques commerciales américaines, par exemple l'imposition de droits compensateurs, afin de respecter les conditions du traité. Contrairement à l'Accord général, la charte ne contenait aucune "clause de droits acquis" similaire à celle du protocole d'application provisoire qui a permis aux parties contractantes de préserver des pratiques commerciales qui, de fait, enfreignaient les règles de l'Accord. Le Canada aurait sans doute lui aussi été obligé d'aligner sans délai un certain nombre de ses pratiques commerciales; ainsi, il aurait dû modifier son système antidumping et sa façon d'évaluer les importations aux fins de douane.

Voici les principales dispositions de la Charte de La Havane qui ne se retrouvent pas dans l'Accord général.

Coopération en matière d'économie et de politique commerciale

La partie II de la Charte de La Havane portait sur l'emploi et l'activité économique et renfermait plusieurs dispositions conçues pour inciter les pays membres à coopérer dans des secteurs plus vastes de l'économie et de la politique commerciale. Entre autres, les membres auraient été tenus de prendre des mesures afin de réaliser et de maintenir le plus haut taux d'emploi productif ainsi que de créer une forte demande à la croissance soutenue. Ils se seraient également engagés à veiller à ce que les mesures nationales destinées à soutenir l'emploi, la production et la demande soient conformes à la charte et ne soulèvent pas de difficultés eu égard à la balance des paiements des autres pays. Advenant le cas d'un recul de l'emploi, de la production et de la demande dans le monde, l'OIC aurait été autorisée à organiser des consultations internationales en vue d'introduire les mesures appropriées (p. 6).

Cette section de la charte s'explique par le fait que de nombreux pays, surtout les États-Unis, craignaient une nouvelle crise économique comme celle des années 1930

après la guerre, et reflète le fait qu'à l'époque, beaucoup d'États, dont le Canada, envisageaient une politique de plein emploi. Toutefois, elle n'accordait pas à l'OIC un rôle particulièrement important dans la coordination de la politique économique et commerciale des pays membres, une tâche qui devait essentiellement incomber au Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC). Quoiqu'il en soit, l'ECOSOC ne parvint jamais à assumer très efficacement ce rôle.[2] Depuis le début des années 1960, les pays industriels se sont servis dans une moindre mesure de l'OCDE pour poursuivre des consultations sur les questions économiques et commerciales. Vers le milieu de la décennie suivante, des rencontres annuelles au sommet vinrent s'y ajouter pour les questions plus générales de politique, relatives à l'économie et au commerce, entre un nombre restreint de grandes puissances économiques, notamment le Canada.

L'OIC aurait sans doute permis une coordination plus étroite de la politique commerciale entre pays membres, à l'écart de la politique économique, du moins jusqu'à tout récemment. Au début, les hauts fonctionnaires ou les ministres du Commerce des parties contractantes assistaient à des sessions annuelles assez longues qui offraient donc régulièrement l'occasion de procéder à des consultations officieuses sur les questions de politique commerciale débordant de l'ordre du jour officiel des personnes concernées. Pareilles occasions se raréfièrent lorsque les pays membres commencèrent à confier la plupart des activités ayant trait au GATT aux missions diplomatiques en poste à Genève, bien que les séries successives de négociations tarifaires et commerciales aient favorisé la participation des hauts fonctionnaires et des ministres des pays concernés. Comme on a pu le lire dans le chapitre précédent, à compter de 1970, on tenta délibérément de consolider le GATT comme tribune pour des discussions régulières sur les points plus généraux de politique commerciale en créant le Groupe consultatif des Dix-Huit.

Pratiques commerciales restrictives

Une partie distincte de la Charte de La Havane, la partie V, renfermait des dispositions détaillées sur les pratiques commerciales restrictives susceptibles de fausser les échanges internationaux. Ces dispositions auraient imposé aux pays membres une série d'obligations propres au contrôle intérieur de telles pratiques. Elles auraient aussi instauré un mécanisme international d'examen des plaintes et auraient donné à l'OIC un rôle déterminant quant à la tenue d'enquêtes sur les pratiques restrictives affectant le commerce international, au règlement des litiges et à l'élaboration de nouveaux codes et arrangements internationaux dans ce domaine. On tenta bien d'élaborer un code sur les pratiques commerciales restrictives dans le cadre du GATT vers la fin des années 1950, mais la tentative échoua face au manque d'intérêt des principaux membres. Dans les années 1970, la prolifération de multinationales raviva les craintes mondiales à l'égard de telles pratiques et conduisit à l'adoption de plusieurs séries de directives facultatives à l'OCDE et aux Nations Unies (voir chapitre 10). Ces directives n'ont cependant pas une

grande force exécutoire et sont moins exhaustives que les dispositions correspondantes prévues dans la Charte de La Havane.

Accords internationaux sur les produits de base

Les difficultés propres au commerce des produits primaires avaient occupé une place de choix dans les négociations de la Charte de La Havane. En effet, il s'agissait là d'un aspect capital pour les exportateurs traditionnels de produits primaires et agricoles, notamment le Canada. La disparition prématurée de la charte et de l'OIC entraîna l'examen de ces questions au niveau d'autres organismes de l'ONU, mais seulement d'une façon tout à fait secondaire au GATT (voir chapitre 11). La partie VI de la charte aurait établi un ensemble de règles et de procédures internationales pour la négociation et l'application d'accords sur les échanges de produits primaires et agricoles entre pays exportateurs et importateurs. Ces règles et procédures auraient eu pour effet de stabiliser les prix sur le marché mondial. De fait, la partie VI constituait un véritable "sous-code" pour les ententes sur les produits de base. Il décrivait en détail les conditions économiques et commerciales en vertu desquelles pareils accords s'avéreraient appropriés et permettait à l'OIC d'entreprendre des recherches dans ce domaine et de lancer des négociations internationales. Il introduisait également un ensemble de principes et de règlements applicables aux clauses des ententes sur les produits primaires. Enfin, l'OIC aurait eu pleins pouvoirs pour régler les différends en la matière si les procédures prévues à cet effet dans chaque accord ne donnaient aucun résultat.

L'OIC disparue, on prit des dispositions pour que les Nations Unies elles-mêmes contribuent à la négociation d'accords sur les produits de base. Des comités spéciaux furent donc créés pour examiner les questions plus générales pertinentes à ce commerce. Autant les partisans que les adversaires des accords sur les produits de base jugent néanmoins qu'il s'agit là d'un pis- aller. Les pressions exercées par les pays en développement en vue de l'adoption de nouveaux arrangements institutionnels dans ce domaine ont été l'une des principales forces à l'origine de la création du réseau de la CNUCED. Depuis le milieu des années 1960, la CNUCED a généralement pris en charge les fonctions qui auraient été confiées à l'OIC dans ce secteur, même si son attention se concentre surtout sur les problèmes du commerce des produits primaires qui présentent un intérêt particulier pour les pays en développement.

Investissement étranger

L'article 12 de la Charte de La Havane introduisait divers principes et des règlements généraux en matière d'investissement international. Ainsi, il préconisait un flux international de capitaux pour promouvoir le développement économique et la reconstruction et, par conséquent, le progrès social. Cependant, il précisait aussi les

droits des pays membres quant à la réglementation des investissements étrangers au pays et à l'imposition de certaines conditions aux investisseurs. Entre autres, les pays membres auraient été tenus d'entamer des consultations et des négociations avec les autres États membres à la demande de ces derniers, en vue de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux mutuellement acceptables sur l'investissement étranger.

Jusqu'à présent, aucun règlement international du genre n'a été incorporé au GATT, mais plusieurs codes d'application facultative ont été élaborés à l'OCDE et aux Nations Unies. Plus récemment, les États-Unis ont suggéré que des règlements similaires pourraient voir le jour au sein du GATT, mais on ignore si une telle chose est possible ou quelle serait la forme adoptée par de tels règlements en vertu de l'Accord général.

Préférences entre pays en développement

L'article 15 de la Charte de La Havane aurait permis l'échange de tarifs préférentiels entre pays en développement limitrophes ou situés dans la même zone géographique. D'autres arrangements préférentiels étaient prévus, mais ceux-ci auraient exigé une autorisation spéciale de l'OIC. Le GATT a sanctionné une dispense similaire, quoique légèrement différente, mais seulement à partir de 1971. L'arrangement se limite à l'échange de tarifs préférentiels entre pays en développement qui acceptent d'adhérer à un protocole spécial. A la suite des négociations du Tokyo Round, en 1979, le GATT a autorisé l'élargissement du système de préférences tarifaires et commerciales entre pays en développement sur une base régionale ou mondiale (voir chapitres 9 et 14).

Justes normes en matière de travail

En vertu de l'article 7 de la Charte de La Havane, les signataires auraient reconnu que des conditions de travail injustes, en particulier au niveau de la fabrication de produits d'exportation, ne pourraient que soulever des difficultés sur le marché international. En outre, ils auraient été tenus de prendre toutes les mesures appropriées réalisables afin d'éliminer de telles conditions sur leur territoire et de coopérer avec le Bureau international du travail à cet égard. Les différends commerciaux résultant de l'existence de conditions de travail injustes auraient donc été transmis à l'OIC.

Il est difficile de s'imaginer comment ces dispositions auraient fonctionné en pratique. L'importation de marchandises "à bas prix de revient" devint un problème croissant durant les années 1950 à la suite de l'accession du Japon à l'Accord général et donna lieu à la ratification d'arrangements spéciaux pour le commerce des textiles bon marché. Ces arrangements, conclus sous les auspices du GATT, se concentrent

néanmoins sur les problèmes de prix et non sur leur cause sous-jacente, à savoir les conditions de travail dans les pays exportateurs.

Depuis quelques années, plusieurs projets, généralement soutenus par les organisations ouvrières des pays industrialisés, ont été lancés en vue d'incorporer au GATT des règles spéciales susceptibles d'atténuer les problèmes commerciaux résultant de mauvaises conditions de travail, y compris l'interdiction de constituer des syndicats. La réaction largement négative qu'ont suscitée ces projets indique que l'élaboration d'un ensemble de règles acceptables en la matière s'avérerait assez difficile pour l'instant au GATT.

Éléments institutionnels

Consécutivement à l'abandon de l'OIC, le GATT se métamorphosa petit à petit en organisation internationale spécialisée dans le domaine plus restreint de la politique commerciale, mais sur une base un peu plus fragile. Les efforts déployés vers le milieu des années 1950 en vue de le restructurer pour le consolider et le transformer en Organisation de coopération commerciale (OCC) ne donnèrent aucun résultat. Les tentatives entreprises dix ans plus tard au sein des Nations Unies en vue de créer une autre organisation internationale de commerce plus universelle ont pour leur part débouché sur la constitution du réseau de la CNUCED, version néanmoins assez éloignée de l'OIC telle qu'on l'envisageait à l'origine.

On peut supposer que l'absence d'une structure institutionnelle solide et officielle a joué en faveur du GATT en lui permettant de réagir et de s'adapter aux conditions d'un commerce international en pleine évolution plus facilement qu'un organisme spécialisé de l'ONU plus important, mais aussi plus lourd. De fait, au cours des dernières années, le GATT a renforcé sa base institutionnelle et profite désormais d'un personnel et de ressources plus abondants que par le passé. Cette tendance a été confirmée par l'issue des négociations du Tokyo Round et l'élargissement des responsabilités du GATT en tant qu'organisation. Une restructuration plus cohérente en matière de coopération commerciale laisse entrevoir de nouvelles possibilités et pourrait entraîner une fusion du GATT et de la CNUCED, quoique pas dans l'immédiat.

Renvois

1. Le texte intégral de la Charte de La Havane, qui prévoyait la création d'une Organisation internationale du commerce, a été reproduit dans Canada Treaty Series, 1948, numéro 32 (Ottawa : Imprimeur du Roi, 1949). On trouvera également une analyse détaillée de la charte et des négociations en vue de son adoption dans Clair Wilcox, *A Charter for World Trade*. Wilcox était chef de la délégation américaine à la conférence de La Havane. Enfin, W.A. Brown fait une analyse comparative détaillée de la charte avec l'Accord général sur les tarifs

douaniers et le commerce dans *The United States and the Restoration of World Trade*.

2. Le rôle et le fonctionnement du Conseil économique et social de l'ONU jusqu'à la fin des années 1960 sont examinés dans W. R. Sharp, *The United Nations Economic and Social Council*.

6. *Les négociations tarifaires*

La plupart des négociations tarifaires se sont déroulées en sept séries successives sous les auspices du GATT. Pratiquement tous les États membres y ont participé, du moins nominalement, de même que certains pays qui n'ont pas ratifié l'Accord général. Ces "rondes" de négociations tarifaires ont une portée "multilatérale" en partie parce qu'elles nécessitent la participation de nombreux pays, mais aussi en raison des techniques et des procédures utilisées. Les sept séries de négociations ont été les suivantes :

- 1947 - Genève (parallèlement à la négociation de l'Accord général)
- 1949 - Annecy (France)
- 1950-1951 - Torquay (Angleterre)
- 1955-1956 - Genève
- 1961-1962 - "Dillon Round" à Genève
- 1964-1967 - "Kennedy Round" à Genève
- 1973-1979 - "Tokyo Round" des négociations commerciales multilatérales (NCM) à Genève

La première série de négociations tenues à Genève, celle de 1947, appelée Kennedy Round, et celle du Tokyo ont été de loin les plus importantes en ce qui concerne la libéralisation des échanges. Les autres séries de négociations du GATT n'ont entraîné que des coupures tarifaires secondaires.

Règles et techniques de négociation

Les accords conclus par les parties contractantes en vue d'une réduction des tarifs douaniers sont l'essence même du GATT. La plupart d'entre eux n'entraînent pas seulement une réduction tarifaire, mais aussi la "protection" des nouveaux tarifs contre toute hausse subséquente. (Les négociations peuvent également conduire à la consolidation de tarifs nuls ou faibles.) La consolidation des tarifs aux termes du GATT constitue l'engagement officiel qu'on ne redressera pas le tarif, sauf selon des règles passablement strictes. Entre autres avantages, le partenaire original des négociations et les principaux fournisseurs du produit concerné obtiennent un "droit" à l'égard du tarif consolidé. Ils peuvent donc être indemnisés pour toute hausse du tarif, par exemple en exigeant la réduction des droits applicables à d'autres produits. S'ils se voient opposer une fin de non-recevoir, ces mêmes pays peuvent exercer des représailles, quitte à en être blâmés par les parties contractantes, à savoir accroître leurs tarifs sur les exportations du pays en cause ou prendre d'autres mesures similaires.[1]

Ces "règles du jeu" énoncées aux articles II et XXVIII de l'Accord général ont été conçues pour stabiliser le système et empêcher un retour vers un commerce moins libéral, sans toutefois fermer totalement la porte à la possibilité d'une hausse des tarifs consolidés. Par conséquent, les règles prévoient des périodes de renégociation – habituellement à intervalles de trois ans. Dans certaines circonstances, les parties contractantes peuvent autoriser la tenue de négociations à d'autres occasions. Ainsi, le Canada a renégocié plusieurs tarifs auparavant consolidés au fil des ans, notamment un bon nombre de ses tarifs sur les fruits et les légumes.

Un État membre peut relever un tarif consolidé dans plusieurs autres situations exceptionnelles, si son action se conforme aux règlements du GATT. Ainsi, il peut percevoir une taxe spéciale sur les produits d'un de ses partenaires en représailles contre une mesure commerciale adoptée par celui-ci si elle lèse ses droits en vertu du GATT.[2] En outre, comme on a pu le constater dans le dernier chapitre, les dispositions de sauvegarde de l'article XIX autorisent un pays membre à augmenter un tarif consolidé (ou à restreindre les importations d'une autre façon) lorsqu'un produit importé cause ou risque de causer un grave préjudice aux producteurs nationaux.

Peu importe l'angle sous lequel on les examine, les règles et les techniques introduites par l'Accord général pour réduire les tarifs applicables aux échanges internationaux ont donné d'excellents résultats, du moins en ce qui concerne les tarifs des pays industriels qui y adhèrent, bien que dans certains secteurs, les droits de douane demeurent un obstacle important au commerce. Le secrétariat du GATT estime que les parties contractantes avaient réduit et(ou) consolidé plus de 50 000 numéros tarifaires avant le Tokyo Round où près de 27 000 tarifs ont subi de nouvelles coupures dans les pays industriels. A titre de comparaison, on n'a redressé qu'un nombre insignifiant de tarifs depuis l'introduction du GATT en 1947.

Les premières séries de négociations se déroulaient sur un article à la fois. Les pays participants, par groupes de deux, acceptaient de réduire le tarif de produits énumérés sur leur liste en échange de coupures tarifaires sur leurs exportations; les tarifs plus bas ainsi consentis devaient être appliqués sur une base multilatérale aux

importations de produits similaires des autres membres du GATT, selon la règle de la nation la plus favorisée (NPF). Plusieurs paires de pays négociaient simultanément des réductions tarifaires sur les produits les intéressant et les tarifs inférieurs résultants faisaient l'objet d'un traitement "multilatéral" identique. C'est par ce mécanisme aussi fastidieux que laborieux que le commerce s'est libéralisé peu à peu entre les États membres, l'ensemble des pays en bénéficiant indirectement en raison du traitement NPF. Très souvent, deux pays conviaient d'autres nations à participer aux discussions bilatérales lorsque ces dernières étaient susceptibles d'en retirer des avantages indirects significatifs, afin de les induire à offrir elles-mêmes des concessions dans le cadre d'une entente "plurilatérale".

Même si elle favorisait une libéralisation générale du commerce, cette technique de négociation avait des limites. Ainsi, les membres du GATT n'étaient nullement obligés de réduire leur tarif, ni d'entamer des pourparlers avec d'autres pays que les "principaux fournisseurs" du produit importé. Un fournisseur secondaire, peu importe son intérêt pour les marchés d'exportation, pouvait donc se trouver dans l'incapacité de persuader un grand importateur d'entamer des négociations sur les tarifs affichant ses exportations. En règle générale, les pays plus petits avaient moins à offrir et disposaient d'une moins grande force de levier pour obtenir des réductions tarifaires des gros importateurs. La négociation des articles un à un désavantageait les pays plus petits exportant des produits à forte concentration de main-d'oeuvre. Le pouvoir de négociation relativement faible de ces États explique en partie le maintien de tarifs élevés pour les produits de ce genre comme les textiles, les vêtements, les chaussures et d'autres marchandises courantes, par les principaux importateurs notamment le Canada. Le principe de la réciprocité, indissociable de cette technique de négociation, soulevait donc des difficultés particulières quand les discussions rassemblaient des pays de puissance inégale ou des pays en développement. Toutefois, les grandes nations industrielles avaient largement accepté d'emblée qu'elles ne pouvaient s'attendre à une réciprocité intégrale de la part des pays en développement, en particulier, ceux à l'économie la plus faible. L'incapacité des pays en développement à consentir aux mêmes concessions que les pays industriels a été reconnue de façon plus formelle par le GATT à l'issue des négociations du Tokyo Round.[3]

Les pays qui appliquaient déjà des tarifs assez bas souffraient eux aussi d'un désavantage vis-à-vis des États aux tarifs élevés. Le mécanisme de négociation du GATT comporte néanmoins une règle qui rétablit un certain équilibre avec les pays à tarif élevé; en effet, il avait été décidé dès le départ que la consolidation d'un tarif nul ou peu élevé constituait, en principe, une concession aussi importante que la réduction d'un tarif élevé.[4]

La négociation d'un article à la fois et, de fait, l'Accord général dans son ensemble présentent un autre aspect qui a plus ou moins découragé la libéralisation des échanges. En effet, les réductions tarifaires consenties en vertu du GATT ont tendance à être considérées comme une "perte" que vient "indemniser" la concession d'un autre pays, même s'il va dans l'intérêt de chaque pays de réduire ses tarifs. Le système n'encourage pas la réduction unilatérale des tarifs, les concessions étant jalousement préservées en prévision d'autres négociations.

L'utilité d'une telle méthode avait été débattue au GATT dès le début, tout comme l'utilité d'une approche "linéaire". L'approche linéaire voulait que tous les pays s'entendent simultanément, à l'avance, sur une formule quelconque qui permettrait une réduction générale des tarifs selon le pourcentage convenu. Avant le milieu des années 1960, les lois sur le commerce américaines interdisaient aux États-Unis de négocier sur une base linéaire, mais les membres de la Communauté économique européenne (CEE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) recoururent à cette approche dès les années 1950 pour créer une zone de libre-échange. L'amendement des lois américaines devait conduire à l'adoption de l'approche linéaire lors du Kennedy Round puis du Tokyo Round, mais pas par l'ensemble des participants ni pour tous les secteurs commerciaux.[5]

L'approche linéaire a elle aussi ses inconvénients. L'un d'eux résulte de la "variation" du tarif moyen d'un État à l'autre; les pays aux tarifs relativement faibles, comme ceux de Scandinavie, estiment qu'une formule entraînant une réduction tarifaire identique pour tous les pays ne leur est d'aucun secours. Une autre difficulté émane du désir de la plupart des États à exclure certains secteurs "délicats" des négociations, à savoir des secteurs de l'économie nationale pour lesquels une protection réduite serait relativement mal vue sur le plan politique. Le Kennedy Round et le Tokyo Round se sont caractérisés par des négociations distinctes et difficiles sur des "listes d'exception" dressées par les participants et ayant habituellement trait au textile, au vêtement, à la chaussure, à quelques produits chimiques et à de nombreux produits agricoles. De fait, les discussions sur les produits agricoles poursuivies à ces deux séries de négociations se sont largement déroulées un article à la fois. Les pays comme le Canada, qui exportent surtout des produits agricoles et primaires pour lesquels les tarifs internationaux ont tendance à être relativement faibles, mais importent une vaste gamme de produits finis lourdement taxés, posent un autre problème. Au Kennedy Round, mais non au Tokyo Round, on avait admis que ces pays représentaient une structure commerciale "particulière". Le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud n'avaient donc pas négocié sur une base linéaire, mais selon la méthode traditionnelle.[6] L'approche linéaire avait d'ailleurs soulevé une autre difficulté pour le Canada, car elle implique des réductions relativement faibles aux tarifs peu élevés, mais "gênants" appliqués à certains produits qu'il exporte vers les grandes nations industrielles. En effet, tout minimes qu'ils soient, ces tarifs protègent assez efficacement l'industrie de la transformation des pays importateurs. Lors du Tokyo Round, les États-Unis auraient pu éliminer totalement les tarifs inférieurs à cinq pour cent. La CEE et le Japon s'y sont objectés car l'élimination aurait été générale. De leur côté, les pays en développement ont estimé qu'ils ne pouvaient se lancer dans la négociation d'une réduction linéaire et dans la mesure de leur participation au Kennedy Round et au Tokyo Round, ont procédé à des négociations par article.

Aucune des deux approches qui précèdent n'est adaptée à la libéralisation des échanges dans certains secteurs commerciaux auxquels divers groupes de pays attachent un intérêt particulier ou appréciable comme l'exportation ou l'importation, voire les deux, de métaux non ferreux, de produits forestiers, d'acier, de produits chimiques et de certains produits de haute technologie. Il est possible qu'on s'intéresse davantage au libre-échange dans ces secteurs. Le Kennedy Round avait été marqué par des efforts

intensifs en vue d'atténuer sensiblement ou d'éliminer d'un seul coup tous les obstacles au commerce de marchandises précises comme l'acier et les produits chimiques, entre quelques groupes de pays industriels, mais ces efforts n'ont connu qu'un succès restreint. Au Tokyo Round, le Canada avait pris les devants en préconisant une "approche sectorielle verticale" aux négociations pour quelques secteurs comme celui des métaux non ferreux et des produits forestiers. Le but d'une telle approche consiste à négocier le retrait massif non seulement des tarifs, mais aussi de tous les obstacles au commerce dans le secteur concerné, tant pour les produits transformés ou finis que pour les matières premières, et de ratifier un accord spécial. Comme on le verra au chapitre 14, cette approche sectorielle à la libéralisation du commerce constituait l'un des objectifs majeurs poursuivis par le Canada au Tokyo Round.

Le tarif des douanes canadien

Dans le contexte du commerce international, la majorité des échanges canadiens se déroulent sur la base de la clause de la nation la plus favorisée et la plupart des produits importés au Canada sont visés par le tarif NPF. Ce tarif, à quelques exceptions près, a été progressivement réduit au gré des négociations de l'Accord général, en échange d'autres concessions de la part des partenaires du Canada également membres du GATT, en particulier les États-Unis. Les tarifs NPF réduits appliqués par le Canada sont en grande partie "protégés" contre toute hausse, conformément aux règlements de l'Accord général.

Le tarif des douanes a toujours été le principal instrument de la politique commerciale canadienne, bien que depuis peu le Canada recoure aussi considérablement à des restrictions quantitatives et à d'autres mesures non tarifaires.[7] Durant la majeure partie du siècle, le Canada a souvent fait appel à son tarif des douanes pour mettre divers secteurs à l'abri de la concurrence étrangère, surtout l'industrie de la fabrication et divers secteurs de l'agriculture, en plus de grossir le trésor public, une fonction importante du tarif avant la Première Guerre mondiale.[8]

En général, le tarif des douanes canadien est gouverné par deux lois fédérales qui remontent au milieu du dix-neuvième siècle :

- La Loi sur les douanes, qui a trait à l'administration générale du tarif et couvre des questions variées comme l'évaluation en douane et les procédures permettant l'entrée de produits étrangers au Canada;
- Le Tarif des douanes (loi concernant les droits de douane), qui établit sous forme de listes les droits applicables à diverses catégories de marchandises importées et en autorise la modification. Le Tarif des douanes permet également l'introduction de droits compensateurs et, dans des circonstances précises, de "surtaxes" applicables aux importations qui sont ou risquent d'être préjudiciables aux producteurs canadiens.

A cela s'ajoute une loi antidumping promulguée en 1968 laquelle prévoit l'imposition de droits spéciaux contre les tactiques de bradage. Le système antidumping canadien, qui a vu le jour au début du vingtième siècle, dérive du Tarif des douanes et des dispositions afférentes de la Loi sur les douanes, sensiblement modifiées et remaniées en une loi distincte contre le dumping.[9]

Les droits de douane canadiens varient avec la valeur du produit importé (peu importe la manière dont celle-ci est déterminée par Revenu Canada en vertu de la Loi sur les douanes) au point d'expédition directe vers le Canada. Comme le décrivait un rapport récent de la Commission du tarif, il s'agit de la valeur f. à b. du produit, à l'exclusion des frais subséquents de transport, de courtage et d'assurance. Le même rapport soulignait que contrairement au système canadien,

> La plupart des pays perçoivent les droits c.a.f., c'est-à-dire tous frais inclus jusqu'au point d'entrée. En taxant le fret, cette dernière méthode ajoute au désavantage comparatif que la distance a tendance à donner aux marchandises qui viennent de contrées éloignées. Ceci n'est pas le cas du système canadien qui fait abstraction de l'élément fret lors de l'évaluation en douane et reste neutre à cet égard.[10] [traduction]

L'Annexe A du Tarif des douanes fixe les droits applicables aux marchandises étrangères; les taux diffèrent largement selon le produit et peuvent varier avec le pays d'origine. Dès que toutes les réductions tarifaires au Tokyo Round seront entrées en vigueur, le taux moyen se situera autour de 9-10 pour cent pour les produits industriels. La structure du tarif est complexe, mais peut être résumée ainsi, aux fins du présent ouvrage :

- Les taux les plus élevés correspondent au tarif "général", mais celui-ci ne s'applique désormais plus qu'aux marchandises de quelques pays qui ne sont pas membres du GATT et n'ont pas ratifié d'accord commercial avec le Canada, en l'occurrence l'Albanie, l'Allemagne de l'Est, la Corée du Nord, la Lybie, Oman et l'Arabie saoudite.[11]

- Le tarif NPF couvre habituellement les produits des États membres du GATT et des pays avec lesquels le Canada a conclu une entente; tel qu'indiqué plus haut, ce tarif s'applique à la majorité des importations canadiennes imposables.

- Le tarif de préférence britannique (TPB) est inférieur au tarif NPF correspondant, mais pas de façon uniforme, et s'applique à la majeure partie mais non à la totalité des marchandises des pays du Commonwealth. Ce tarif a perdu de son importance dans le système canadien au cours des dernières années.[12]

- Le tarif généralisé de préférences (TGP) est appliqué à de nombreux produits des pays en développement depuis 1974, mais pas à leur ensemble. Les droits perçus en vertu de ce tarif correspondent au tiers du taux NPF au TPB correspondant, selon le plus faible des deux[13] (voir chapitre 10).

De nombreux produits pénètrent au Canada en franchise de droits alors que d'autres importations bénéficient de remboursement ou de remise des droits de douane. A l'heure actuelle, environ les deux tiers des importations canadiennes se font

effectivement en franchise de droits; il s'agit là d'une proportion sensiblement plus élevée que dans la plupart des autres pays. Par ailleurs, les droits de douane moyens, lorsqu'ils existent, sont légèrement plus élevés que ceux de la majorité des partenaires du Canada. Ceci s'explique en partie par la forte proportion des importations totales que représentent les produits finis, auxquels s'appliquent des droits généralement plus élevés qu'aux États-Unis, que dans la Communauté européenne, la plupart des autres pays d'Europe occidentale et qu'au Japon. Il est néanmoins difficile de comparer les droits moyens de différents pays et une telle comparaison peut s'avérer trompeuse.

Réductions tarifaires consenties en vertu de l'Accord général

En matière de libéralisation du commerce, les réductions tarifaires les plus importantes consenties en vertu du GATT ont eu lieu lors de la conférence initiale qui s'est déroulée à Genève en 1947, lors du Kennedy Round de 1964-1967 et lors du Tokyo Round de 1973-1979. Les quatre séries de négociations organisées entre 1948 et 1964 n'ont abouti qu'à de maigres résultats. Ces progrès erratiques en matière de réductions tarifaires peuvent sensiblement s'expliquer par le fait que le Congrès américain autorise périodiquement le gouvernement des États-Unis à réduire ses tarifs. C'est cette autorisation qui, comme nous l'indiquions plus haut, a essentiellement déterminé le moment et la portée des négociations du GATT. Ainsi, aux négociations de 1947, au Kennedy Round et au Tokyo Round, les délégués américains avaient été autorisés à négocier une réduction de 50 à 60 pour cent des taux existants, à quelques exceptions près. Le pouvoir des négociateurs était beaucoup plus restreint lors des quatre rencontres qui ont eu lieu entre 1948 et 1964, d'où leurs résultats nettement moins appréciables.

Bien que les séries de négociations successives du GATT aient considérablement diminué les tarifs des grandes puissances commerciales, on peut difficilement calculer avec précision les résultats globaux des négociations ou ce que chaque pays en a retiré. De plus, comparer l'incidence de la protection tarifaire d'une période et d'un pays à l'autre est un exercice pour le moins hasardeux quand les systèmes tarifaires et les pratiques commerciales ne sont pas uniformes. Malgré cela, une comparaison rapide peut donner une idée de l'importance des réductions tarifaires survenues sous les auspices du GATT. Entre 1941 et 1945, les droits de douane perçus par les États-Unis représentaient environ 32 pour cent de la valeur des produits imposables; ce rapport n'était plus que de 12-13 pour cent entre 1950 et 1965 et il se situait à 6 pour cent en 1980, après les coupures du Kennedy Round et de la série de négociations initiale du Tokyo Round.[14] Par ailleurs, les droits canadiens correspondaient approximativement à 21 pour cent de la valeur des importations imposables en 1946, contre 17-18 pour cent après la première ronde de négociations du GATT, sans autre modification jusqu'à la fin des années 1960. Les coupures tarifaires consenties lors du Kennedy Round ont porté les droits moyens autour de 14-15 pour cent.[15] Dans l'ensemble, avant la Tokyo Round, les tarifs applicables aux produits finis avaient baissé d'environ 60 pour cent au Canada,

aux États-Unis et dans la Communauté européenne et d'environ 50 pour cent au Japon.[16]

Le directeur général du GATT a souligné qu'au sortir des négociations du Tokyo Round, les tarifs douaniers appliqués aux produits industriels baisseraient du tiers dans les pays industrialisés et que la valeur totale des échanges touchés par les réductions du tarif NPF dans le monde se situerait autour de 155 milliards de dollars américains par année. Il a également indiqué qu'après le Tokyo Round, la moyenne pondérée des droits perçus sur les produits finis s'afficherait à 5,7 pour cent pour les États-Unis, à 8,3 pour cent pour le Canada, à 6,0 pour cent pour le Japon, à 6,9 pour cent pour la Communauté euro péenne et à 4,9 pour cent pour la Suède.[17]

Tout impressionnantes que soient ces coupures, il serait faux de croire, comme beaucoup l'ont fait, que les tarifs ne constituent plus un obstacle important au commerce international ou aux échanges entre le Canada et les États-Unis. En effet, si les tarifs ont sensiblement diminué depuis 1948, en particulier dans les pays industrialisés, certains bastions continuent de protéger des secteurs délicats de leur économie contre la concurrence étrangère par des tarifs élevés. Ainsi, les tarifs appliqués par les États-Unis à de nombreux textiles, aux vêtements et aux chaussures de caoutchouc demeurent au-dessus de 30 pour cent alors qu'ils fluctuent entre 20 et 25 pour cent au Canada. Les tarifs américains restent relativement élevés pour de nombreux ustensiles de cuisine, les produits chimiques et beaucoup d'appareils médicaux ou optiques. De son côté, le Canada perçoit des droits de 15 à 20 pour cent sur de nombreux produits manufacturés destinés à la consommation. Enfin, la plupart des pays industrialisés maintiennent un système en vertu duquel le tarif douanier augmente avec le degré d'usinage et l'escalade des droits peut s'avérer très efficace lorsqu'il s'agit de protéger les industries de fabrication nationales. La plupart des pays en développement quant à eux appliquent un tarif élevé aux importations, autant pour protéger leur industrie que pour accroître leurs revenus et améliorer leur balance des paiements. Il y a donc encore beaucoup de place à amélioration en ce qui concerne la libéralisation du commerce dans le cadre de l'Accord général.

Renvois

1. On trouvera une analyse complète des aspects juridiques et techniques ayant trait aux engagements tarifaires prévus par l'Accord général dans John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, chapitres 10 et 23 ainsi que dans K.W. Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization*, chapitre 6.

2. Voir chapitre 4, renvoi 12.

3. Le fait que les pays en développement ne peuvent offrir une réciprocité intégrale lors des négociations tarifaires est partiellement admis dans la déclaration qui a lancé le Tokyo Round. Cette admission a été confirmée dans la décision ratifiée par les parties contractantes à la conclusion de cette série de négociations. La "Déclaration des Ministres" est reproduite dans GATT, *Instruments de base et documents divers* (IBDD), *Supplément nº 20*, p. 20-24 et la décision du

28 novembre 1979 : "Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète en voie de développement", dans GATT, *IBDD, Supplément nº 26*, p. 223-225.

4. On retrouve cette règle au paragraphe 2 a) de l'article XXVIII bis de l'Accord général.

5. Pour une analyse des dispositions de la *Trade Expansion Act* américaine de 1963 relatives aux négociations linéaires et des difficultés que cette approche a soulevées lors du Kennedy Round, lire J. W. Evans, *The Kennedy Round in American Trade Policy: The Twilight of the GATT?*, p. 151-153 et 184-202; ainsi que E. Preeg, *Traders and Diplomats: An Analysis of the Kennedy Round of Negotiations Under the General Agreement on Tariffs and Trade*, p. 47-49 et 60-70.

6. Le rapport du ministère des Finances sur la participation du Canada à la série de négociations Kennedy se retrouve dans *Minutes of Proceedings and Evidence*, Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes, 16 janvier 1968. Dans *The Kennedy Round* (p. 287-289), Evans parle de la contribution du Canada et des autres pays à "structure commerciale particulière" aux négociations Kennedy du point de vue des États-Unis.

7. Une analyse intéressante, quoique légèrement désuète, du tarif des douanes canadien et de son utilisation est présentée dans G.A. Elliott, *Tariff Procedures and Trade Barriers: A Study of Indirect Protection in Canada and the United States*, et G. Blake, *Customs Administration in Canada*.

8. Bien que les droits de douane canadiens soient essentiellement préservés à des fins protectionnistes ou comme instrument de troc en prévision de négociations futures, les revenus qu'ils génèrent ne sont pas négligeables puisqu'ils représentaient au-delà de trois milliards de dollars en 1980-1981 et pourraient passer à plus de quatre milliards en 1983-1984. Voir *Minutes of Proceeding and Evidence*, Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes, 3 février 1981, p. 36A:1.

9. Le système antidumping du Canada a fait l'objet d'une analyse détaillée par rapport au Code antidumping de 1967 du GATT dans R. de C. Grey, *The Development of the Canadian Anti-Dumping System*.

10. Commission du tarif du Canada, *Accord du GATT sur l'évaluation en douane, Partie 1 : Projet d'amendement de la Loi sur les douanes*, p. 6.

11. En septembre 1983, Hazen Argue, ministre responsable de la Commission canadienne du blé, avait annoncé qu'il venait de ratifier avec l'Allemagne de l'Est un accord en vertu duquel le Canada appliquerait le tarif NPF aux importations de ce pays, en échange d'une promesse d'achat de trois millions de tonnes de grains canadiens répartis sur trois ans.

12. Le recul du TPB résulte en partie du fait que l'écart entre ce tarif et celui de la NPF s'est rétréci consécutivement aux négociations du GATT. De plus, le TPB appliqué aux produits des pays en développement membres du Commonwealth a été remplacé par un tarif équivalent à la suite de l'adoption du tarif généralisé de préférences par le Canada en 1974. Enfin, depuis le 1er janvier 1982, la Grande-Bretagne et l'Irlande n'ont plus droit au TPB car l'intégration de ces pays à la Communauté européenne, survenue en 1973, s'est traduite par la suppression de la préférence tarifaire que celles-ci accordaient aux produits canadiens et l'adoption du tarif commun de la CEE. L'élimination du TPB pour la Grande-

Bretagne et l'Irlande est devenue chose faite avec l'approbation du projet de loi C-50 à la Chambre des communes, en avril 1981.

13. Voir le chapitre 10 pour une analyse approfondie du système généralisé de préférences. On trouvera une analyse détaillée et récente du tarif canadien correspondant dans G.H. Forrester et M. S. Islam, "The Generalized System of Preferences and the Canadian General Preferential Tariff".

14. Ministère du Commerce des États-Unis, *Statistical Abstract of the United States*, publication annuelle. Voir aussi Evans, *The Kennedy Round*, p. 12, 283.

15. J. H. Young, *Canadian Commercial Policy*, p. 49; aussi l'Annuaire du Canada.

16. Canada, ministère de l'Industrie et du Commerce, *Canada's Trade Performance 1960-1977, Volume 1 : General Developments*, p. 167-168.

17. Directeur général du GATT, *Les négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round, Rapport additionnel*, p. 34-37.

7. *Arrangements commerciaux de caractère régional et arrangements préférentiels*

L'Accord général est le seul ensemble de règles internationales relatif à la constitution et au fonctionnement d'arrangements commerciaux de caractère régional et d'arrangements commerciaux préférentiels. Toutefois, l'efficacité de ces règles a été remise en question. En effet, plusieurs groupes de pays ayant conclu l'un ou l'autre type d'arrangement ont exploité les règles ou les ont étirées à leur limite, ce qui a érodé encore plus le principe de base du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) au sein du système des échanges internationaux. Néanmoins, les règles et les procédures de l'Accord général ont servi de modèle à la création et au fonctionnement de groupements commerciaux régionaux, ont permis de contrôler ces derniers dans une certaine mesure et ont offert aux pays extérieurs les moyens de base pour défendre leurs intérêts commerciaux et économiques. Depuis le milieu des années 1950, le GATT a consacré une grande partie de son temps à freiner la balkanisation croissante des échanges internationaux, objectif qu'on a poursuivi lors des négociations successives sur les tarifs et les échanges. Le Canada a d'ailleurs joué un rôle déterminant sur ce plan, conformément à l'intérêt capital qu'il attache aux échanges internationaux et à son soutien indéfectible du principe de la NPF.

Les règles fondamentales du GATT qui ont trait au traitement NPF et au commerce sans discrimination sont énoncées à l'article I de l'Accord et réapparaissent dans divers autres articles portant sur des mesures commerciales particulières. Les architectes de l'Accord général ont toutefois prévu plusieurs exceptions à ces règles fondamentales. L'une d'elles, incorporée à l'article I lui-même, prévoit le maintien des préférences tarifaires qui existaient en 1939, tout en prohibant l'augmentation des marges de préférence et l'introduction de nouvelles préférences. Les préférences en

question faisaient allusion au système de préférences tarifaires utilisé par les pays du Commonwealth, comme le Canada, avant la guerre, de même qu'aux arrangements commerciaux préférentiels des colonies françaises. Une autre exception majeure avait été accordée d'emblée aux pays constituant une union douanière ou une zone de libre-échange qui respectaient les règles et les conditions précises établies à l'article XXIV.

Depuis la conclusion de l'Accord général, on a assisté à la naissance d'un certain nombre d'unions douanières et de zones de libre-échange plus ou moins conformes au modèle de l'article XXIV, principalement en Europe occidentale, à la suite du processus d'intégration qui a suivi la guerre, et entre certains pays moins industrialisés. D'autres arrangements préférentiels qui ne sont ni des unions douanières, ni des zones de libre-échange ont également été conclus entre les membres du GATT ou entre ces derniers et d'autres États. Dans certains cas, les parties contractantes ont accordé des dispenses particulières sous forme de "dérogation" aux dispositions de l'article XXV; pour être autorisée, une telle dérogation exige un vote majoritaire des deux tiers.

Unions douanières et zones de libre-échange

L'article XXIV de l'Accord général exempte de la règle de la NPF non seulement les membres des unions douanières et des zones de libre-échange véritables, mais aussi les pays qui concluent une "entente provisoire" en vue de constituer une telle union ou zone. En pratique, la plupart des arrangements commerciaux de caractère régional soumis au GATT prennent la forme de telles ententes provisoires.

Aux termes de l'article XXIV, une "union douanière" est un accord dont les signataires non seulement éliminent les tarifs et les autres obstacles au commerce intérieur, mais aussi adoptent un tarif commun applicable aux produits des pays situés en dehors de la zone visée. Dans une zone de libre-échange au contraire, les pays n'appliquent pas un tarif extérieur commun, mais éliminent les tarifs et les autres obstacles au commerce intérieur. Une union douanière suppose donc une plus grande intégration des échanges et des politiques commerciales entre pays membres, intégration qui peut s'étendre à l'arène politique et sociale, même si une zone de libre-échange peut exiger une certaine harmonisation des politiques commerciales. Comme les membres d'une zone de libre-échange appliquent habituellement chacun un tarif qui leur est propre aux produits des pays non membres, l'entente prévoit des "règlements d'origine" conçus pour que les marchandises étrangères ne puissent pénétrer dans un pays membre en transitant par un autre pays au tarif peu élevé. Pareils règlements peuvent avoir d'importantes conséquences sur les intérêts commerciaux des pays non visés par l'entente.

Parmi les autres règles de l'article XXIV qui régissent la constitution et le fonctionnement des unions douanières et des zones de libre-échange, il faut mentionner les suivantes :[1]

- Sauf dans quelques cas précis, les tarifs et les autres "réglementations commerciales restrictives", doivent être éliminés pour "l'essentiel des échanges".

- Les tarifs et les autres mesures applicables aux importations ne doivent pas être plus sévères ni plus restrictifs qu'avant la constitution de l'union douanière ou de la zone de libre-échange.

- Les pays qui concluent une entente provisoire en vue de créer une union douanière ou une zone de libre-échange doivent soumettre leurs projets et leur échéancier aux parties contractantes du GATT pour examen. Entre autres exigences, l'entente doit être conçue pour conduire à la mise en place d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange dans tous les sens du terme, dans un laps de temps raisonnable.

- Si elles jugent les plans extravagants, les parties contractantes peuvent formuler des recommandations et retarder l'exécution du projet jusqu'à ce que les plans aient été modifiés en conséquence.

Diverses procédures facilitent la surveillance des regroupements régionaux en obligeant leurs membres à soumettre périodiquement des rapports, soit habituellement tous les deux ans. Aussi nominales qu'elles soient, ces procédures donnent aux autres pays l'occasion de garder l'oeil sur les groupes régionaux. De plus, les pays extérieurs se réservent le droit d'exercer des représailles contre les États qui appliquent des politiques commerciales préférentielles et qu'ils ne considèrent pas être une union douanière ni une zone de libre-échange aux termes de l'article XXIV.

On pourrait se demander pourquoi les règles de l'Accord général, qui ont été rédigées en termes aussi farouchement opposés à l'introduction de nouvelles préférences et à la discrimination commerciale, permettent la constitution d'unions douanières et de zones de libre-échange. La situation s'explique en partie par le fait qu'on avait admis en partant que le système des échanges multilatéraux de l'après-guerre devrait tenir compte de plusieurs unions douanières en existence ou sur le point d'être créées comme celle du Bénélux. Cependant, on lui a également trouvé une justification économique plus générale, comme semble l'indiquer le passage suivant extrait d'une analyse du chef de la délégation américaine à la Conférence de La Havane :

> Les États-Unis s'opposent à l'introduction de préférences, mais en principe favorisent les unions douanières. Cette position peut sembler paradoxale. En effet, les arrangements préférentiels n'entraînent qu'une discrimination partielle envers les pays extérieurs à l'arrangement; au contraire, dans les unions douanières, la discrimination est totale. Néanmoins, la distinction est défendable, car l'union douanière crée une zone d'échanges beaucoup plus importante, supprime les obstacles à la concurrence, permet une répartition plus économique des ressources et a donc pour conséquences d'accroître la production et d'améliorer le niveau de vie. Un arrangement préférentiel par contre, maintient les obstacles internes, nuit aux économies d'échelle et freine la croissance du revenu et de la demande . . . Une union douanière est propice à l'expansion des échanges sur la base du multilatéralisme et de la non-discrimination, pas un arrangement préférentiel.[2] [traduction]

Une exemption à la règle de la NPF pour les unions douanières fut donc incorporée à l'article 44 de la charte de l'Organisation internationale du commerce (OIC), rédigée en prévision de la conférence de La Havane. L'Accord général, qui précédait l'introduction du projet de charte de l'OIC, prévoyait une exception identique à son article XXIV. La manière dont l'exemption finit par être appliquée aux zones de libre-échange présente un intérêt particulier pour le Canada. En effet, des modifications semblent y avoir été proposées à la conférence de La Havane, principalement en vue de permettre un accord de libre-échange ou "union douanière partielle" éventuels entre le Canada et les États-Unis. À l'époque, Ottawa et Washington poursuivaient en effet des discussions dans ce sens, mais les pourparlers furent rompus au bout de quelques mois, sur l'insistance du premier ministre King. Entretemps cependant, l'interprétation de l'article 44 de la Charte de La Havane avait été élargie pour englober les zones de libre-échange, avec modification correspondante de l'article XXIV de l'Accord général.[3]

Beaucoup d'arrangements commerciaux régionaux ont été présentés au GATT sous forme d'unions douanières et de zones de libre-échange aux termes de l'article XXIV dans les années qui ont suivi la guerre et particulièrement depuis la fin des années 1950. À quelques exceptions près, ces arrangements tombent dans l'une des deux catégories suivantes :

- la Communauté économique européenne et le réseau d'accords de libre-échange et d'arrangements préférentiels qui en fait partie;
- les arrangements régionaux entre groupes de pays moins industrialisés.

La plupart de ces arrangements ont été soumis au GATT à titre d'accords "provisoires" plutôt que d'unions douanières ou zones de libre-échange proprement dites. Un certain nombre d'entre eux ont donc évolué plus ou moins selon les règles de l'article XXIV; d'autres n'ont pas terminé leur évolution et d'autres encore connaissent un avenir incertain. Enfin, divers arrangements ont été abandonnés pour une raison ou une autre.

Les procédures du GATT relatives à l'examen des arrangements régionaux empruntent habituellement un schéma similaire. Les pays membres doivent présenter les détails de l'arrangement de même que les plans et les échéanciers relatifs à l'élimination des obstacles au commerce intérieur ou, dans le cas d'une union douanière, à l'institution d'un tarif extérieur commun. Des groupes de travail spéciaux, auxquels participe invariablement le Canada, sont ensuite mis sur pied pour examiner l'arrangement en question en regard de l'article XXIV. Les pays extérieurs peuvent en demander la modification s'ils constatent des écarts ou cernent le risque d'un préjudice commercial. Il est arrivé que des États modifient leurs plans à la suite des pressions exercées par les pays extérieurs. En pratique cependant, seules quelques unions douanières ou zones de libre-échange sont parvenues à respecter toutes les conditions de l'article XXIV, soit la Communauté économique des Caraïbes et l'ancienne zone de libre-échange anglo-irlandaise. La conformité des autres arrangements à l'article XXIV a fait l'objet de désaccords, mais ces arrangements se sont néanmoins concrétisés et continuent de fonctionner sans la sanction officielle du GATT; il s'agit de la Communauté économique européenne (CEE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

Intégration de l'Europe

La Communauté économique européenne a vu le jour en 1957 avec la ratification du Traité de Rome par la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg; par la suite, elle s'est agrandie avec l'introduction de la Grande-Bretagne, de l'Irlande, du Danemark et de la Grèce. Enfin, des négociations se poursuivent en vue de l'accession de l'Espagne et du Portugal. Au moment même où se déroulaient les négociations relatives à la constitution de la Communauté, les membres de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) débattaient la possibilité de rattacher la Communauté à une zone de libre-échange beaucoup plus vaste qui engloberait d'autres pays d'Europe occidentale. L'échec de cette tentative conduisit à la constitution de l'Association européenne de libre-échange en 1959 qui réunissait la Grande-Bretagne, le Danemark, la Suède, la Norvège, la Suisse, l'Autriche et le Portugal; puis, plus tard, la Finlande.[4]

Le Canada éprouvait certaines craintes au sujet de la constitution et du fonctionnement de la Communauté européenne face à l'importance de ses échanges avec les pays qui en étaient membres et du rôle prépondérant de ces derniers dans le commerce international. En association avec d'autres pays extérieurs à la CEE, il défendit donc âprement ses intérêts commerciaux sur la base des règlements de l'Accord général, tant au moment de l'examen de la demande de la CEE par le GATT que lors de négociations distinctes sur la politique commerciale de la Communauté.

Une crainte initiale du Canada, crainte que partagaient d'autres pays, concernait l'importance du tarif extérieur commun. En règle générale, ce tarif fut établi d'après la moyenne des tarifs appliqués par les six États membres, ce qui entraîna un redressement du tarif des pays aux droits traditionnellement peu élevés, notamment l'Allemagne et les pays du Bénélux, qui représentaient un marché plus lucratif pour le Canada que des pays au tarif prohibitif comme la France et l'Italie. De plus, beaucoup de tarifs appelés à augmenter avaient été "consolidés" par les États membres au cours de négociations antérieures du GATT. Les négociations relatives à l'introduction du tarif extérieur commun de la CEE occupèrent une bonne partie du temps des négociations Dillon de 1961-1962.

La Politique agricole commune (PAC) de la Communauté souleva vite de vives inquiétudes auprès du Canada et d'autres pays, car elle était conçue pour accroître l'autonomie de la CEE pour tout un éventail de produits de base, y compris le blé et d'autres céréales, les produits laitiers, la viande, le sucre et les oléagineux. La PAC prévoit le versement de confortables subventions aux agriculteurs, ce qui entraîne souvent la production d'excédents, ensuite écoulés sur le marché international à un prix plus faible parce que subventionné. Par ailleurs, divers mécanismes limitent les importations, entre autres un système de "prélèvements variables" qui protège les producteurs contre la concurrence étrangère (voir chapitre 12).

Un troisième élément qu'on estime s'écarter largement de la lettre de l'Accord général et qui est devenu une cause de conflit avec d'autres États membres est la série d'accords de libre-échange et d'arrangements préférentiels que la CEE a conclus avec la Grèce, l'Espagne et le Portugal en prévision de leur intégration éventuelle à la

Communauté; avec les pays voisins de l'Association européenne de libre-échange; avec un nombre important de pays méditerranéens; ainsi qu'avec beaucoup d'anciennes colonies, d'Afrique d'abord, puis des Antilles et du Pacifique.

Au cours des années 1960, la Communauté ratifia des accords commerciaux avec la Grèce, l'Espagne et la Turquie, qui étaient susceptibles de rejoindre le groupe. Ces accords comportaient des éléments que les autres pays ont largement taxés de tarifs préférentiels non conformes à l'article XXIV et à d'autres règles de l'Accord général. La Grèce finit par rejoindre la Communauté en tant que membre à part entière en 1981; on envisage maintenant l'adhésion de la Turquie et des négociations se poursuivent en vue de l'intégration de l'Espagne et du Portugal.

Après l'entrée de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark au sein de la CEE en 1973, cette dernière signa des accords de libre-échange avec les autres pays de l'AELE, en l'occurrence la Norvège, la Suède, la Finlande, l'Autriche, la Suisse et le Portugal. Ces accords ne couvrent pas les produits agricoles et, principalement pour cette raison, ont soulevé l'objection qu'ils ne respectent pas la définition d'un accord de libre-échange selon l'article XXIV. Ils ont néanmoins considérablement étendu la zone de libre-échange des produits industriels en Europe occidentale et ont nettement aidé les pays concernés à accéder à un marché beaucoup plus vaste dans cette région.

Depuis les années 1960, la Communauté a eu pour politique de nouer des relations commerciales et économiques pratiquement avec l'ensemble des pays du "sud" de la Méditerranée, à savoir tous ceux qui bordent cette mer outre la Grèce, l'Espagne, le Portugal et la Turquie. De toute évidence, il s'agit là d'arrangements préférentiels qui ne prévoient pas la création d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière conformément à l'article XXIV de l'Accord général. Les autres pays du monde estiment dans une grande mesure que ces arrangements y constituent une infraction. Pour sa part, la Communauté prétend qu'ils trouvent leur justification dans les dispositions particulières de la partie IV de l'Accord général, les pays du sud de la Méditerranée étant considérés comme des pays moins développés (voir chapitre 10 pour une analyse de la partie IV de l'Accord général).

Le Traité de Rome, qui a donné naissance à la Communauté, prévoyait d'emblée "l'association" d'un groupe de colonies ou d'anciennes colonies, essentiellement africaines, de la France, de la Belgique, des Pays-Bas et de l'Italie. Ces pays ou territoires sont autorisés à exporter la plupart de leurs produits vers la Communauté en franchise de droits, en échange de diverses "préférences" pour les produits de cette dernière. Durant les années 1960, les arrangements conclus avec un groupe "de pays associés" d'Afrique qui avaient gagné récemment leur indépendance furent refondus à l'occasion de la première puis de la seconde convention Yaoundé. Après l'intégration de la Grande-Bretagne à la Communauté, la convention Yaoundé fut remplacée par la convention Lomé de 1975 de manière à permettre l'inclusion d'un groupe de colonies et d'anciens territoires britanniques ainsi que de quelques autres pays d'Afrique.

Les exportations de ce plus vaste ensemble de pays en développement situés en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique (collectivement appelés États "ACP") de même que celles de diverses colonies françaises, néerlandaises et britanniques pénètrent

habituellement le marché de la Communauté en franchise de droits, sans autres restrictions que celles applicables aux produits visés par la Politique agricole commune, pour lesquels existent des règles particulières. Les États ACP ne regroupent qu'une partie des pays en développement du Commonwealth et des colonies britanniques. En sont exclus l'Inde, la Malaisie, le Sri Lanka, Singapour et Hong Kong, de même que le Pakistan. Les États ACP ne sont pas obligés d'accorder les mêmes "privilèges" aux produits de la Communauté, même s'ils le font déjà sous une forme ou une autre. La convention Lomé ne prévoyait aucun arrangement commercial particulier entre les États ACP eux-mêmes. Pareils arrangements ont été introduits en 1985, à la suite de la conclusion de la deuxième convention Lomé, en 1979.

On estime couramment que la convention Lomé, tout comme les arrangements qui l'ont précédée, enfreint les règlements de l'Accord général; les pays en développement exclus du groupe se sont particulièrement plaints de l'accès privilégié au vaste marché de la Communauté dont jouissent les États ACP. La Communauté et les États ACP prétendent quant à eux que la convention Lomé, tout comme les accords passés entre la Communauté et les pays du sud de la Méditerranée, est justifiée par les règles spéciales applicables aux pays en développement dans le cadre de la partie IV de l'Accord général.[5]

L'avènement de cet important réseau d'échanges centré sur la Communauté européenne a eu de profondes répercussions sur le système commercial international, y compris, entre autres, un réalignement du pouvoir économique qui a légèrement atténué le rôle et l'influence du Canada. La création de la Communauté elle-même a entraîné des pertes pour les pays qui n'en font pas partie comme le Canada, les importations de ces derniers s'amenuisant pour être remplacées par les produits d'autres membres de la Communauté importés en franchise. La zone de préférence tarifaire a connu une forte expansion avec l'agrandissement de la Communauté au début des années 1970, en particulier avec l'intégration de la Grande-Bretagne et la naissance d'une zone beaucoup plus vaste de libre-échange des produits industriels due au réseau d'accords et d'arrangements préférentiels mentionné plus haut. L'arrivée de la Grande-Bretagne au sein de la Communauté n'a pas seulement accru la discrimination envers les exportations canadiennes, mais aussi entraîné la disparition des préférences tarifaires traditionnelles dont les produits canadiens jouissaient sur le marché britannique. En effet, la Grande-Bretagne a dû troquer ses taux préférentiels (nuls dans certains cas) pour le tarif plus élevé correspondant au tarif extérieur commun de la CEE. D'autres pays du Commonwealth ont été affectés de la même façon.

Toutefois, l'impact le plus profond provient sans doute de la Politique agricole commune, face à l'importance de l'Europe occidentale, et plus particulièrement de la Grande-Bretagne, comme débouché pour toute une gamme de denrées canadiennes. L'accroissement de la production intérieure entraîné par la PAC n'a pas seulement réduit les importations de nombreux produits, mais conduit à une hausse des exportations de la CEE, qui cherche à écouler ses excédents à un prix inférieur sur le marché des pays tiers. Bien que la Communauté demeure le plus vaste marché d'exportation des produits de l'agriculture canadienne, ses achats se limitent désormais essentiellement au blé, aux aliments du bétail et aux oléagineux; les marchés traditionnels de la Grande-Bretagne et de l'Europe occidentale pour la farine de blé, le

fromage et les pommes, autrefois passablement importants, se sont considérablement rétrécis.[6]

L'expansion des activités économiques et l'accroissement des revenus attribuables à l'intégration des pays européens ont compensé les conséquences fâcheuses de cette intégration sur le commerce du Canada et d'autres États avec l'Europe de l'Ouest. Sans doute ne parviendra-t-on jamais à évaluer précisément l'effet net de l'intégration de l'Europe sur les échanges du Canada, mais de toute évidence, ses coûts et ses avantages ont mal été distribués parmi les différents intérêts commerciaux du Canada.

Arrangements commerciaux de caractère régional entre pays en développement

Comme on a pu le lire plus haut, la constitution de groupes régionaux après la guerre a débuté avec l'intégration économique de l'Europe de l'Ouest pour déboucher sur la conclusion de divers arrangements commerciaux et économiques entre les pays en développement. Depuis plusieurs années, on parle d'une zone de libre-échange en Australie et en Nouvelle-Zélande. La Finlande et plusieurs pays d'Europe de l'Est, notamment l'Union soviétique, ont conclu des accords de libre-échange pour des raisons largement politiques et il est particulièrement difficile de concilier ces accords avec les règlements de l'Accord général en raison du système d'économie planifiée propre aux partenaires de la Finlande.

Les tentatives effectuées en vue de créer des zones de libre-échange ou des unions douanières ont connu des résultats variables dans les pays en développement. Les arrangements de ce genre sont plus fréquents en Amérique latine et en Afrique qu'en Asie.

L'Association latino-américaine de libre-échange (ALALE) qui a persisté vingt ans avant de disparaître en 1980 n'est parvenue à libéraliser qu'une fraction des échanges intrarégionaux, avant que les progrès à cet égard ne stoppent presque totalement dans les années 1970. Les pays moins développés membres de l'ALALE se sont particulièrement plaints de ne pas avoir vraiment profité de la libéralisation intérieure et en 1969, certains d'entre eux se sont scindés du groupe principal pour former une sous-région "andine" visant moins la libéralisation des échanges que la coordination du développement industriel régional. À l'origine faisaient partie du sous-groupe la Bolivie, le Chili, la Colombie, l'Équateur et le Pérou. Le Vénézuéla rejoignit les précédents en 1973 et le Chili se retira du groupe en 1976. L'entente andine n'avait pas été soumise au GATT au préalable. À la dissolution de l'ALALE en 1980, les pays d'Amérique latine parvinrent à un arrangement plus général qui n'exigeait pas une grande libéralisation des échanges internes, mais permettait la conclusion d'accords bilatéraux régionaux plus étroits. Ce nouvel arrangement a donné naissance à l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI) dont l'avenir demeure incertain.

Par ailleurs, les zones de libre-échange du marché commun d'Amérique centrale et du marché commun des Caraïbes (CARICOM) se sont transformées en unions douanières à part entière, dans les règles de l'article XXIV de l'Accord général et prévoient des plans plus précis en vue d'une libéralisation accrue du commerce intérieur ainsi que de l'application d'un tarif commun et uniforme aux produits des autres pays. Un groupe de travail du GATT, chargé d'examiner le CARICOM, a conclu en 1977 que celui-ci constituait une entente provisoire susceptible de déboucher sur l'établissement d'une union douanière et, comme tel, était conforme aux dispositions de l'article XXIV de l'Accord général.[7]

Aussi nombreuses soient-elles, rares sont les ententes commerciales et économiques régionales conclues entre pays d'Afrique qui ont été présentées au GATT en tant qu'accords répondant aux dispositions de l'article XXIV. La raison en est que bon nombre de ces arrangements touchent des pays qui n'adhèrent pas à l'Accord général, mais aussi que la grande majorité d'entre eux sont essentiellement préférentiels et ne couvrent que certains secteurs du commerce régional. Il faut ainsi mentionner la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (OEDEAO) et l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC). Une Association des nations de l'Asie du Sud-est (ANASE) a également vu le jour vers le milieu des années 1970 grâce aux efforts conjoints de l'Indonésie, de la Malaisie, de Singapour, des Philippines et de la Thaïlande. Cette association ne cherche pas à créer une zone de libre-échange ni une union douanière, mais vise plutôt l'échange de préférences tarifaires entre ses membres. Son plan a été présenté en tant qu'arrangement préférentiel au GATT et, en 1979, les parties contractantes ont décidé qu'en ce sens il était conforme à la partie IV de l'Accord général.[8]

Depuis quelques années, l'émergence du concept d'une "autonomie" accrue des pays en développement et du principe de "dissociation" des hémisphères Sud et Nord a mené à l'élaboration d'autres ententes d'intégration régionales entre pays en développement. Ainsi, le tout récent rapport de la Commission Brandt considère que la prolifération des projets d'intégration régionaux, sous-régionaux ou mondiaux, entre pays en développement constitue une importante dimension du Nouvel ordre économique international. En 1979, une session ministérielle du Groupe des 77 tenue à Arusha, en Tanzanie, avait mis l'accent sur la naissance de nouvelles relations entre pays en développement. De son côté, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) a mis sur pied un groupe de travail spécial pour voir comment l'intégration économique des pays en développement pourrait être renforcée, non seulement au niveau du commerce, mais dans d'autres secteurs.[9]

Les règles de l'Accord général laissent une plus grande marge de manoeuvre en ce qui concerne l'octroi de préférences tarifaires et commerciales aux pays en développement, outre l'autorisation générale de la partie IV qui a trait à de tels arrangements. Comme on le verra au chapitre 10, en 1971, les parties contractantes ont décidé de dégager les pays en développement de l'obligation du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) prévue à l'article I, afin de leur faire profiter des droits douaniers du Système généralisé de préférences (SGP) de la CNUCED. Le Canada et plusieurs autres pays industriels ont adopté un tarif SGP au début des années 1970. Une autre décision, également sanctionnée en 1971 par les parties contractantes, a permis aux pays en

développement de s'échanger des préférences tarifaires en vertu d'un "Protocole concernant les négociations commerciales entre pays en voie de développement"; ces préférences doivent néanmoins s'étendre à tous les pays en développement du monde. Relativement peu de pays en développement ont ratifié le protocole de 1971 et une très faible partie seulement de leurs échanges ont été libéralisés dans le cadre de cet arrangement.[10]

Un des résultats du Tokyo Round, ratifié par une décision du GATT en novembre 1979, consistait à alléger encore plus les règles de l'Accord relatives aux préférences commerciales dont jouissent les pays en développement. Cette décision sanctionnait de nouveaux arrangements "régionaux ou globaux" conclus entre les pays en développement

> . . . en vue de la réduction ou de l'élimination de droits de douane sur une base mutuelle et, conformément aux critères ou aux conditions qui pourraient être prescrits par les parties contractantes, en vue de la réduction ou de l'élimination, sur une base mutuelle, des mesures non tarifaires frappant des produits que ces parties contractantes importent en provenance les unes des autres.[11]

Les arrangements préférentiels de ce genre doivent être examinés par le GATT; les pays qui y adhèrent sont tenus de consulter les États susceptibles d'être touchés par l'arrangement et ces derniers peuvent demander l'aide des parties contractantes en vue d'obtenir une résolution satisfaisante des difficultés qu'il soulève.[12] Les règles beaucoup moins strictes établies à l'issue du Tokyo Round ouvrent la porte à la conclusion éventuelle d'une toute nouvelle génération d'accords préférentiels entre deux ou plusieurs pays en développement.

Dérogations applicables aux arrangements commerciaux de caractère régional

Comme on a pu le voir précédemment, les parties contractantes du GATT ont autorisé plusieurs dérogations aux dispositions de l'article XXV de l'Accord général afin de permettre la ratification d'ententes bilatérales régionales qui ne devraient pas déboucher sur la création d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière et, par conséquent, ne sont pas visées par l'article XXIV. Tel a été le cas, en 1952, de la constitution de la Communauté européenne du charbon et de l'acier; la dérogation accordée à cette occasion a libéralisé les échanges de charbon et d'acier entre les six pays qui devaient par la suite former la Communauté européenne. Une autre dérogation a été octroyée aux États-Unis en 1965 pour leur permettre de supprimer de façon préférentielle les droits de douane applicables aux pièces d'automobile importées du Canada en vertu de l'Accord relatif aux produits de l'automobile entre ces deux pays. Le Canada n'avait pas besoin d'une telle dérogation, car il avait accepté d'appliquer le même traitement aux pièces d'automobile des autres pays.

Une dérogation en vue d'un arrangement préférentiel n'est pas automatiquement approuvée en vertu de l'Accord général. En effet, elle a besoin de l'appui des deux tiers des parties contractantes pour se concrétiser. Il est vrai que les États-Unis n'ont guère éprouvé de difficultés à l'obtenir pour participer à l'Accord sur les produits de l'automobile, mais l'opinion générale était que les intérêts commerciaux des autres États n'en souffriraient pas sensiblement.[13] Il serait beaucoup plus difficile d'obtenir une telle approbation si l'arrangement bilatéral régional, de nature préférentielle, pouvait léser de façon notable les intérêts commerciaux d'autres États ou de groupes de pays extérieurs.

Efficacité des mécanismes de contrôle de l'Accord général

Parler de prolifération d'arrangements commerciaux à caractère régional pourrait être exagéré. Le régionalisme a pris sa forme la plus élaborée en Europe occidentale; cette tendance s'est cristallisée dans la création de la Communauté européenne avant de s'étendre aux États voisins de l'Association européenne de libre-échange, aux pays méditerranéens et aux anciennes colonies. Les règlements de l'Accord général, même s'ils ne sont pas observés à la perfection, ont servi de modèle à l'intégration de l'Europe. Par ailleurs, s'ils ont contribué à la conclusion d'arrangements régionaux en Europe et ailleurs, ils ont également assuré un semblant de surveillance et de contrôle internationaux à cet égard. Ils ont également offert aux pays extérieurs la base dont ils avaient besoin pour obtenir une rectification des éléments nuisant à leurs intérêts commerciaux ou une indemnisation, advenant le refus de procéder à une telle rectification. Même si les États extérieurs n'ont pas exercé toute la puissance de levier à leur disposition, les règlements de l'Accord général, par leur simple existence, ont eu une influence modératrice sur les membres des arrangements commerciaux de caractère régional.[14]

Tout désirable qu'il puisse paraître, un changement fondamental des règles de l'Accord, dans l'espoir de restreindre la réalisation et l'application d'accords commerciaux régionaux, pourrait être difficile à envisager sur le plan pratique. Parallèlement, il serait peut-être possible et souhaitable d'élaborer des procédures plus efficaces pour le contrôle international de tels arrangements, comme on pourrait introduire de meilleures normes afin de corriger les éléments des pratiques commerciales qui ont un effet néfaste sur les autres pays. Il vaudrait la peine, par exemple, d'introduire de nouvelles et de meilleures directives sur le fonctionnement des accords commerciaux régionaux dans le cadre de l'Accord général. Ces directives refléteraient un engagement énergique des pays participants à rectifier tout aspect qui pourrait s'avérer dommageable pour les autres pays. On pourrait également introduire des mécanismes internes spéciaux afin de régler les litiges qui résultent de l'application de tels accords.

Projet d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis

En partie à la suite de la matérialisation d'arrangements commerciaux régionaux en Europe de l'Ouest, on a souligné plus d'une fois que le Canada était pratiquement le seul pays industrialisé à ne pas encore avoir été intégré à un marché d'au moins cent millions d'habitants. Les avantages potentiels de la participation du Canada à un accord de libre-échange pour son économie, tant en ce qui concerne la facilité d'accès à un marché plus important pour les producteurs efficaces qu'une expansion de l'économie par la restructuration de l'industrie de fabrication, consécutivement à la suppression des obstacles canadiens aux importations, ont fait couler beaucoup d'encre au Canada. Vers le milieu des années 1970, le Conseil économique voyait dans l'élimination des obstacles commerciaux au Canada et dans d'autres pays, soit sur une vaste base multilatérale, soit dans le cadre d'une zone importante qui comprendrait les États-Unis, la Communauté européenne et le Japon, l'une des meilleures options pour le Canada. Comme ni l'une, ni l'autre ne paraissaient réalisables, le Conseil avait préconisé la création d'une zone de libre-échange avec les États-Unis comme solution la plus pratique.[15]

La possibilité d'une zone de libre-échange entre le Canada et les États-Unis a récemment été évoquée en toutes lettres dans un rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères. Ce comité recommandait que les deux pays préparent un plan et un échéancier en vue de la constitution d'une zone de libre-échange couvrant les obstacles non tarifaires et les tarifs douaniers, à l'exception de ceux relatifs aux produits agricoles, et en présentent l'ensemble au GATT, en vertu de l'article XXIV.[16] Ces recommandations ont été accueillies tièdement par le gouvernement canadien et on a mis en doute l'utilité de telles négociations et la possibilité de les entamer pour diverses raisons, y compris le scepticisme que les États-Unis favorisent un arrangement de ce genre.[17]

Compte tenu de ce qu'on a appris dans le présent chapitre, et sans examiner en détail les avantages d'une zone de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, il faudrait faire une distinction entre, d'une part, l'utilité d'éliminer ou d'atténuer les obstacles au commerce bilatéral réel et potentiel et, d'autre part, l'utilité de la suppression des mêmes obstacles sur une base préférentielle ou dans le cadre d'une zone de libre-échange reconnue en vertu de l'article XXIV de l'Accord général. Une analyse récente de nouveaux arrangements visant à régler les importants problèmes commerciaux qui avaient surgi entre le Canada et les États-Unis dans les années 1980, soulignait cette distinction :

> Il faut bien comprendre que l'application des accords bilatéraux à d'autres pays sur le principe du traitement de la nation la plus favorisée ou sur une base quelconque de réciprocité (par exemple, en vertu d'un traitement de la nation la plus favorisée "conditionnel"), doit être examinée un point à la fois, cas par cas. Prétendre que l'on devrait être prêt à entamer des négociations bilatérales ne signifie pas qu'il faut accepter les arrangements préférentiels. Ce sont là deux choses tout à fait différentes . . .[18] [traduction]

Dans le contexte de notre analyse du système commercial international, il conviendrait d'examiner de plus près les conséquences, par un tel système dans son ensemble, de la création d'une zone de libre-échange bilatérale et préférentielle du type classique entre le Canada et les États-Unis. Étant donné le rôle capital de ces deux pays, mais surtout des États-Unis, dans le commerce international, un arrangement de cette sorte pourrait avoir de profondes répercussions sur les pays tiers, peut-être même supérieures à ce qu'elles auraient été à une autre époque. De plus, les précédents créés par le mouvement d'intégration économique en Europe dans les années 1950 et 1960, avec leurs aspects plus généraux relatifs à la politique et à la sécurité, ne sont pas nécessairement adaptables à un accord bilatéral et préférentiel de libre-échange entre le Canada et les États-Unis dans les années 1980.

Renvois

1. Pour une analyse détaillée du règlement du GATT relatif aux unions douanières et aux zones de libre-échange, lire J. H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, chapitre 24; aux pages 592-599 de cet ouvrage, on trouvera la liste des accords régionaux présentés au GATT jusqu'en 1969. Lire aussi K.W. Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization*, chapitre 16. Une analyse plus poussée touchant également les principaux groupes régionaux qui existaient vers le milieu des années 1960 est présentée dans le G. Patterson, *Discrimination in International Trade: the Policy Issues 1945-1965*, chapitre IV.

2. C. Wilcox, *A Charter for World Trade*, p. 70-71.

3. On trouvera au chapitre 3 de R.D. Cuff et J.L. Granatstein, *American Dollars – Canadian Prosperity: Canadian-American Economic Relations 1945-1950*, une revue des discussions entamées par le Canada et les États-Unis en 1947-1948 en vue de la signature d'un accord de libre-échange. Dans *A Charter* (p. 71), Wilcox mentionne brièvement les changements apportés à l'article 44 de la charte sans parler des négociations entre le Canada et les États-Unis. À la conclusion de la conférence de La Havane, un "protocole spécial", dont le texte est reproduit dans *Canada Treaty Series*, 1948, numéro 12, avait permis la modification de l'article XXIV de l'Accord général.

4. Pour une brève relation de la création de la CEE et de l'ALALE, et l'examen de ces ententes en regard du GATT, voir G. Curzon, *Multilateral Commercial Diplomacy*, p. 273-286.

5. Dans son livre *The Economics of the Common Market*, D. Swann analyse la structure et le fonctionnement des mécanismes économiques de la Communauté européenne. Pour une étude du réseau d'ententes de libre-échange et d'accords préférentiels associés à la Communauté, lire P. Coffey, *The External Economic Relations of the EEC*. La convention Lomé est décrite en détail dans "Lomé II Dossier", une réimpression de *The Courier 58* (novembre 1979). Par ailleurs, dans GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément nº 23*, p. 52-61, il est fait mention de l'examen de la convention Lomé par le GATT.

6. Voir Bertrand Nadeau, "L'entrée de la Grande-Bretagne dans le marché commun et les exportations agricoles du Canada à ce pays". On trouvera une brève

discussion des retombées de l'intégration économique de l'Europe occidentale sur les exportations du Canada dans R.J. Wonnacott, *Canada's Trade Options*, p. 4-9. Lire aussi L.A. Fischer, "The Common Agricultural Policy of the EC: Its Impact on Canadian Agriculture", et T. Cohn, "Canada and the European Economic Community's Common Agricultural Policy: The Issue of Trade in Cheese".

7. GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément nº 24*, p. 74-79.

8. La décision des parties contractantes relativement à l'entente de l'ANASE se trouve dans GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément nº 26*.

9. Voir Commission indépendante sur les problèmes du développement international (Commission Brandt), *Nord-Sud : un programme de survie*, p. 133-135. Pour une analyse récente des accords commerciaux économiques régionaux entre pays en développement, lire D. Nick, L. Echeverria et A. Peccei (éd.), *Regionalism and the New International Economic Order*.

10. Le texte du protocole est reproduit dans GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément nº 18*. Les numéros subséquents de cette série relatent les échanges de préférences tarifaires effectués aux termes du protocole.

11. GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément nº 26*, p. 224.

12. Les parties contractantes du GATT ont sanctionné la décision "Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en voie de développement" à leur session du 26-29 novembre 1979. Il s'agit là d'une des quatre "décisions fondamentales" du Tokyo Round. Cette décision, entre autres, établit une nouvelle base pour les arrangements préférentiels de caractère régional ou global entre pays en développement. Le texte de la décision est reproduit dans GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément nº 26*.

13. Pour plus de détails sur cette dérogation, voir GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément nº 13*, p. 118.

14. Bien sûr, l'intégration économique de l'Europe occidentale s'est appuyée sur des concepts plus généraux de politique et de sécurité qui ont bénéficié d'un large soutien en Europe de l'Ouest comme ailleurs, y compris au Canada. Ce processus se serait sans aucun doute manifesté aussi bien en présence qu'en l'absence de règles sur les unions douanières et les zones de libre-échange. Il est significatif que ni les États-Unis, ni le Japon n'aient emboîté le pas à l'Europe de l'Ouest et n'aient cherché à créer (ou à constituer) d'autres groupes régionaux centrés sur leur propre marché, bien que le gouvernement américain ait récemment proposé la négociation d'arrangements préférentiels avec les pays des Antilles et certains États d'Amérique centrale, de même qu'Israël. Ces arrangements semblent avoir été largement proposés pour des raisons politiques et stratégiques. S'ils venaient à voir le jour, ils pourraient soulever des remous au GATT.

15. Conseil économique du Canada, *Au-delà des frontières : une nouvelle stratégie commerciale pour le Canada*, chapitres 8 et 9. Voir aussi Wonnacott, *Options commerciales du Canada* et R. Dauphin, *Les effets de la libéralisation des échanges sur l'économie canadienne*.

16. Canada, Parlement, Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, *Les relations commerciales Canada-États-Unis : volume III*.

17. Lire par exemple, A.R. Moroz et K.J. Back, "Prospects for a Canada-United States Bilateral Free Trade Agreement : The Other Side of the Fence".

18. R. de C. Grey, *Trade Policy in the 1980s: An Agenda for Canadian-U.S. Relations*, p. 8.

8. *L'organisation de coopération et de développement économiques*

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et son prédécesseur, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) ont occupé une place prépondérante dans le commerce international pendant plus de 30 ans, bien que la question des échanges n'ait constitué qu'une partie d'une gamme d'activités beaucoup plus étendue au sein des deux organismes. De 1948 à 1960, l'OECE s'intéressait surtout à la reconstruction de l'économie des pays d'Europe occidentale ravagés par la guerre. Le Canada et les États-Unis participèrent d'ailleurs étroitement à ce projet d'envergure en tant qu'associés. L'OCDE, qui devait succéder à l'OECE, compte beaucoup plus de participants et poursuit un plus large éventail d'activités. Le Canada et les États-Unis en sont des membres à part entière depuis ses débuts en 1960; le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont rejoint les rangs des pays membres au début des années 1970. Avec vingt-quatre membres, l'OCDE constitue donc une espèce de "cercle" des pays les plus industrialisés et les plus riches du monde, un des pôles de l'axe Nord-Sud qui, au cours de la dernière décennie, s'est intéressé à une approche internationale aux problèmes d'économie, de commerce et de développement. L'OCDE représente également une extrémité de l'alignement Est-Ouest pour tout ce qui a trait à l'économie et au commerce.

Contrairement au GATT, l'OCDE ne s'appuie pas sur un ensemble de règles bien établies et exécutoires, mais a retenu une approche commune à divers problèmes économiques et commerciaux, principalement sous forme de recommandations et de codes ou de directives volontaires. En matière de commerce, comme dans de nombreux autres secteurs d'activité, l'OCDE est un canal idéal pour l'échange d'information et la consultation sur les questions d'intérêt commun et donne à ses membres l'occasion

d'exercer une influence sur l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique commerciale des autres membres. Pour appuyer ces activités, l'OCDE maintient un secrétariat assez imposant à son siège social de Paris et poursuit des programmes extensifs de recherche, d'analyse et d'édition.[1]

La reconstruction de l'Europe après la guerre

Dès l'armistice, le Canada participa très étroitement aux efforts déployés pour remettre sur pied l'économie de la Grande-Bretagne et d'autres pays d'Europe occidentale dévastés par la guerre qui avaient toujours été d'importants débouchés pour toute une gamme de produits canadiens. Le Canada était vivement intéressé à voir ses marchés de l'Europe de l'Ouest se rétablir rapidement afin que les revenus issus du commerce extérieur épongent le déficit entraîné par ses échanges avec les États-Unis après la guerre. Un rapport du gouvernement canadien publié en 1948 décrivait les conséquences perturbatrices de la guerre de la manière suivante :

> Historiquement, les activités du Canada en matière de commerce international reposaient sur des relations triangulaires avec le Royaume-Uni et les États-Unis. Aujourd'hui ce système a pratiquement disparu. Avant la guerre, la valeur des exportations canadiennes au Royaume-Uni était supérieure à celle des produits exportés par ces pays au Canada. Par ailleurs, l'inverse était vrai avec les États-Unis. En effet, en grande partie grâce aux profits réalisés sur ses investissements à l'étranger, le Royaume-Uni était parvenu à enregistrer un excédent vis-à-vis des États-Unis; le Canada pouvait se servir d'une partie de cet excédent pour rembourser sa dette aux États-Unis. La Première Guerre mondiale avait dangereusement ébranlé cette relation triangulaire, que la seconde a détruite. Les vestiges de l'ancien système ne demeurent que grâce aux prêts, aux crédits et aux subventions énormes octroyés par le Canada et les États-Unis au Royaume-Uni et aux autres pays d'Europe occidentale.[2] [traduction]

Les programmes d'aide canadiens et américains à l'Europe de l'Ouest et l'étroite association de ces deux pays avec l'OECE étaient donc considérés comme une façon d'accélérer le rétablissement des échanges multilatéraux et de la convertibilité des devises européennes, deux importants objectifs poursuivis par le Canada durant l'après-guerre.

Le Canada fit preuve d'une grande générosité dans son aide à l'Europe de l'Ouest. Au sortir de la guerre, il envoya une grande quantité d'aliments, de médicaments et d'autres produits essentiels aux pays libérés, par l'entremise d'un programme d'aide militaire et des programmes de l'Administration des Nations Unies pour les secours et la reconstruction (UNRRA). Après 1944, le Canada octroya également des prêts conditionnels d'environ 600 millions de dollars à la France, à la Belgique, aux Pays-Bas, à la Norvège et à quelques autres pays dévastés par la guerre, aux termes de la nouvelle loi relative à l'assurance des crédits à l'exportation.

Au printemps de 1946, les États-Unis prêtèrent 3 750 millions de dollars à la Grande-Bretagne en échange de certaines concessions. L'entente prévoyait que la Grande-Bretagne soutiendrait le système commercial multilatéral et le commerce sans discrimination recherchés par les États-Unis en vertu de la Charte de La Havane et de l'Organisation internationale du commerce après la guerre. Le prêt américain stipulait également que le retour de la livre sterling à la convertibilité devrait survenir avant mars 1947, une condition qui s'avéra hautement irréaliste.

À peu près à la même époque, le Canada octroya également un prêt de 1 250 millions de dollars à la Grande-Bretagne, somme sensiblement plus importante que l'aide américaine si on tient compte de la situation économique du Canada. Les conditions du prêt étaient similaires à celles de l'octroi américain, mais aucune date n'avait été fixée pour le retour à la convertibilité de la livre sterling.

Ces prêts et d'autres programmes d'aide de même envergure ébranlèrent dangereusement la balance des paiements du Canada. Les exportations financées de cette manière ne rapportaient pas de l'argent pouvant être converti pour payer les produits importés des États-Unis. Le Canada se trouva vite aux prises avec une grave pénurie de dollars. De mai 1946 à novembre 1947, les réserves canadiennes d'or et de dollars américains passèrent pratiquement de 1,7 milliard à 500 millions. Devant cette situation, le gouvernement exerça un contrôle très sévère sur la fuite des devises étrangères et imposa des restrictions sur les importations en novembre 1947. Il est ironique de penser que ces restrictions furent introduites le jour même où le premier ministre King annonçait, rayonnant, à la radio de Londres que les négociations sur l'Accord général venaient de trouver une conclusion heureuse à Genève.[3] Contrôles et restrictions furent néanmoins vite abandonnés grâce à une hausse des exportations canadiennes vers les États-Unis en 1940-1949 et à un apport plus appréciable de dollars consécutivement à l'importation de marchandises canadiennes en Europe de l'Ouest. Le redressement des exportations canadiennes vers l'Europe était partiellement attribuable à la mise en oeuvre du plan Marshall en vertu duquel les États-Unis injectèrent près de six milliards de dollars en Europe de l'Ouest entre 1948 et 1952, dans le cadre du programme de reconstruction. Une partie appréciable de l'aide américaine avait été débloquée pour que les pays d'Europe puissent payer leurs achats du Canada et d'autres pays d'outre-mer en dollars américains.

Naissance de l'OECE

Une des conditions de l'aide américaine permise par le plan Marshall était que les pays bénéficiaires coordonnent leur propre programme de reconstruction après la guerre. Pour y arriver, les pays concernés créèrent donc un organisme dont le siège permanent serait à Paris, l'Organisation européenne de coopération économique. Le Canada et les États-Unis en devinrent des membres associés et le Canada participa très étroitement à la plupart de ses activités.

L'OECE reçut également le vaste mandat d'encourager un accroissement de la production industrielle et agricole en Europe, d'examiner la possibilité d'unions douanières et de zones de libre-échange et de faciliter l'expansion du commerce sur le territoire européen. L'approche de l'OECE en matière d'échanges différait nettement de celle du GATT. En effet, l'Accord général exigeait que les gouvernements prennent des engagements et adhèrent à un ensemble convenu de règles puis entament des négociations en vue de libéraliser le commerce par des réductions tarifaires. Au contraire, l'OECE recourait à un mécanisme permanent de consultations sur les questions commerciales et divers problèmes d'intérêt commun. Avec le temps, on perfectionna ce mécanisme qui s'appliqua à des politiques économiques plus importantes; ainsi, les pays membres furent amenés à adopter, quoique pas toujours à l'unanimité, des recommandations, des codes et des directives conçus pour influer sur l'élaboration et l'application de leurs politiques respectives.

En 1950 fut introduit un code de libéralisation du commerce applicable aux membres européens de l'Organisation, mais non au Canada et aux États-Unis. En vertu de ce code, les pays membres s'engagèrent à démanteler progressivement les multiples restrictions quantitatives qui entravaient le commerce européen. Le code ne s'appliquait pas aux tarifs douaniers et laissait donc d'importants écarts entre les droits perçus par les pays membres sur leurs importations mutuelles. Les obligations établies en vertu du code n'étaient cependant pas exécutoires, juridiquement parlant, et les pays membres ne les observèrent pas tous de la même façon. Quoiqu'il en soit, les échanges de la plupart des produits industrialisés, mais non ceux des produits agricoles, entre membres de l'OECE furent largement exemptés de restrictions quantitatives de 1950 à 1960. Cette libéralisation du commerce ne s'étendit pas aux pays non européens comme le Canada, sinon à un rythme beaucoup plus lent; on assista donc à un amenuisement graduel des importations des pays extérieurs à la région de l'OECE, une situation qui inquiétait vivement le Canada. Le code de l'OECE fut consolidé par d'autres codes appelant la libéralisation des transferts et des flux invisibles de capitaux dans la zone de l'OECE; d'un autre côté, la création d'une Union européenne de paiements (UEP), à laquelle les États-Unis versèrent 350 millions de dollars, favorisa un relâchement progressif des contrôles exercés sur les paiements intra-européens. À la fin des années 1950, l'économie européenne s'était si bien rétablie que les pays de l'OECE rendirent leurs devises partiellement convertibles. En 1961, le retour à la convertibilité était chose faite pour la plupart d'entre elles.

Le Canada se fit légèrement plus prié que les États-Unis lorsqu'on lui demanda d'accepter le traitement discriminatoire de ses produits, au profit du rétablissement de l'Europe de l'Ouest. Tout au long des années 1950, le Canada protesta de plus en plus auprès de l'OECE, du GATT et du Fonds monétaire international (FMI), de même que d'autres organismes, à mesure que les membres de l'OECE atténuaient les restrictions quantitatives sur leurs exportations respectives, sans offrir le même traitement au Canada. La campagne contre la discrimination commerciale exercée par les pays d'Europe occidentale se déplaça peu à peu de l'OECE au GATT où fut institué un comité spécial de la balance des paiements en 1955, les règles plus strictes de l'Accord général permettant de contester plus facilement l'emploi de telles restrictions quantitatives.

Les inquiétudes du Canada quant au traitement discriminatoire des produits qu'il exportait en Europe s'intensifièrent vers la fin des années 1950 avec l'évolution des projets relatifs à la création de nouvelles unions douanières et zones de libre-échange. Le Canada craignait surtout que la Grande-Bretagne adhère à ces regroupements, car celle-ci constituait son principal débouché en Europe et beaucoup de produits canadiens jouissaient depuis longtemps de préférences tarifaires dans ce pays. Vers la fin des années 1950 et le début des années 1960, le gouvernement Diefenbaker s'éleva avec véhémence contre la disparition du traitement préférentiel des produits canadiens en Grande-Bretagne et, de façon plus générale, contre la conclusion de nouveaux arrangements ou le maintien des arrangements existants entre pays de l'Europe de l'Ouest qui exerçaient une discrimination à l'égard des produits canadiens.[4]

L'OCDE remplace l'OECE

Vers la fin des années 1950, la reconstruction de l'Europe était pratiquement terminée. L'industrie et l'agriculture fonctionnaient à un rythme nettement supérieur à celui qui avait précédé la guerre; les exportations avaient repris; la région profitait d'une forte injection de dollars; les devises européennes étaient de nouveau convertibles; et le commerce intérieur fonctionnait largement sans restrictions quantitatives. De nouvelles formes de regroupement régional avaient vu le jour avec la création de la Communauté économique européenne (CEE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE). La consolidation de l'économie européenne avait débouché sur une altération sensible des relations avec le Canada et les États-Unis, changement qui mettait l'accent sur l'interdépendance et le partenariat. De plus, l'aide aux pays en développement constituait de plus en plus un enjeu capital pour l'Amérique du Nord et les pays d'Europe occidentale.

Compte tenu d'une telle évolution, le futur rôle de l'OECE se faisait de plus en plus incertain. On aborda le problème au cours des années 1960 à l'occasion d'une série de rencontres intergouvernementales à la plupart desquelles assista le Canada. À l'issue de ces rencontres, on décida de préserver l'organisation, mais selon de nouveaux principes énoncés dans la convention ratifiée à Paris en décembre 1960. Les membres de l'OECE créèrent donc l'organisme qui devait lui succéder : l'Organisation de coopération et de développement économiques, dont le Canada et les États-Unis devinrent des membres à part entière.

Le nouvel organisme devait poursuivre ses activités dans le secteur commercial, quoique sur une note plus modeste. À la suite des pressions exercées par le Canada et les États-Unis, on abandonna le code de libéralisation des échanges. De toute façon, il avait rempli sa fonction en abattant les obstacles au commerce en Europe et son maintien aurait pu entraîner de nouvelles formes de discrimination par les jeunes alliances régionales d'Europe. On jugea préférable que l'OCDE s'intéresse au commerce comme à d'autres secteurs d'activité par le biais de consultations, selon les mécanismes bien huilés de l'OECE, plutôt que par l'entremise d'un code spécial ayant trait au commerce.

Les activités de l'OCDE en matière de commerce ne constituent qu'une fraction d'un ensemble complexe d'activités sur la politique économique générale, les problèmes monétaires, l'investissement, l'agriculture, le développement et l'aide économique, les sciences, la technologie, l'éducation et le reste. Le secteur d'activité le plus important de l'OCDE est sans doute la coordination de la politique économique générale par le Comité de politique économique; il s'agit d'un secteur où la coopération internationale n'a jamais connu un succès retentissant dans le réseau des Nations Unies. D'autres activités de l'OCDE recoupent le travail d'organismes internationaux spécialisés de l'ONU ou extérieurs à celle-ci, notamment le GATT et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Toutefois, rien ne peut remplacer l'OCDE comme tribune permettant aux grandes puissances industrielles d'analyser les liens qui rattachent ces questions connexes de politique.

Le but de la coopération au sein de l'OCDE n'est pas essentiellement d'en aider les membres à élaborer des politiques communes. Il s'agit plutôt d'harmoniser les politiques nationales; d'encourager l'action parallèle dans les secteurs d'intérêt commun; de permettre la modification des politiques nationales susceptibles de nuire aux intérêts des autres membres par la persuasion. Ce processus a permis à l'OCDE de désamorcer des conflits latents et d'écarter la menace de représailles pour divers problèmes de nature commerciale. Dans plusieurs domaines, comme l'introduction de mesures financières pour accroître les exportations, les pays membres sont parvenus à s'entendre sur des directives et des "règles du jeu" variées applicables aux politiques nationales. La forme de coopération qui s'est développée petit à petit à l'OCDE et les activités poursuivies par l'Organisation dans les grands secteurs de l'économie et du commerce sont à la base même de la série de rencontres au sommet qui se sont déroulées annuellement depuis le milieu des années 1970 entre les membres les plus puissants de l'OCDE, notamment le Canada.[5]

Activités commerciales

Parmi les nombreux comités et sous-groupes de l'OCDE, il faut mentionner le Comité des échanges auquel les pays membres recourent pour se consulter sur des points d'intérêt commun de même que pour développer une approche commune à divers secteurs d'activité commerciale. Dans une grande mesure, ce comité a servi de tribune à l'échange permanent d'information et à la tenue de consultations sur des problèmes précis de politique commerciale, les pays membres ayant tendance à se servir du GATT pour les questions plus importantes et pour régler les litiges. Les pays membres ont néanmoins tiré parti de ce comité et d'autres organes de l'OCDE pour harmoniser leur approche à diverses questions qui ont par la suite été examinées au GATT, en prévision de négociations multilatérales plus poussées; les mêmes pays ont à maintes reprises recouru à l'OCDE pour sonder les problèmes commerciaux qui débordaient du cadre de l'Accord général et pour consolider des initiatives parallèles en matière de commerce

envisagées à Genève. Voici une liste des activités de l'OCDE d'un intérêt particulier pour le commerce.

Pratiques commerciales restrictives

En 1961, l'OCDE créa un comité d'experts sur les pratiques commerciales restrictives. Lors de ses réunions subséquentes, ce comité examina les lois nationales pertinentes et identifia les pratiques qui pourraient avoir un effet néfaste sur le commerce international. L'intérêt pour un exercice de ce genre s'était en effet accru avec l'élaboration de lois anti-monopole et anti-trust beaucoup plus sévères dans plusieurs pays d'Europe et la Communauté européenne ainsi qu'avec les craintes croissantes à l'égard des pratiques des multinationales. En 1967, 1973 et 1979, l'OCDE adopta des recommandations visant à établir des directives et des procédures en vue de consultations intergouvernementales sur tout ce qui avait trait aux pratiques commerciales restrictives dont les effets étaient susceptibles de transcender les frontières nationales. Ces directives concernaient également les décisions juridiques dont la portée pouvait s'étendre aux intérêts des autres membres.[6] Comme on le verra au chapitre 9, les activités de l'OCDE dans ce domaine ont été remplacées par un ensemble plus élaboré de principes et de règles équitables, établis multilatéralement sous les auspices des Nations Unies, sur les pratiques commerciales restrictives. Cet ensemble de règles a été adopté à une conférence de l'ONU en avril 1980. Soulignons en passant que depuis 1959, le Canada et les États-Unis ont conclu des ententes de coopération sur leurs politiques en matière de concurrence et de monopoles.

La CNUCED et le système généralisé de préférences

L'OCDE sert également à la tenue de consultations anticipées sur le commerce et diverses questions soulevées à la CNUCED. Consécutivement aux débats poursuivis à la CNUCED en 1964 et 1968, les pays industrialisés firent appel à l'OCDE pour trouver une approche commune à l'application de préférences tarifaires aux pays en développement, au début des années 1970. Les membres de l'OCDE se rencontrent périodiquement pour faire le point sur le fonctionnement de leurs régimes de préférences respectifs.

Le "Rapport Rey"

Au début des années 1970, un groupe de 12 économistes réputés fut constitué afin d'examiner les problèmes internationaux d'économie, de monnaie et de commerce nés de l'adoption de nouvelles mesures monétaires et commerciales par les États-Unis en août

1971. Le rapport du groupe, qui porte le nom de son président, préconisait fortement la reconsolidation du système commercial multilatéral basé sur l'Accord général et une intensification des efforts en vue d'une libéralisation des échanges; il appuyait aussi globalement une planification préliminaire de la nouvelle série de négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round.[8]

Engagement en matière de commerce

Au sortir de la crise pétrolière de 1973 et des problèmes de paiement qui lui succédèrent pour de nombreux membres de l'OCDE, la session ministérielle de 1974 donna lieu à une "déclaration" en vertu de laquelle les États membres s'engagèrent à ne pas appliquer de restrictions aux importations, ni à recourir aux subventions à l'exportation, à une concurrence destructive au niveau des crédits à l'exportation et au contingentement des exportations pour régler leurs problèmes. Cet engagement fut reconduit d'année en année jusqu'en 1980 où il fut remplacé par une "déclaration sur la politique commerciale" plus générale à l'occasion d'une autre session ministérielle. La nouvelle déclaration ne comporte aucune date d'expiration; elle confirme, entre autres, l'utilité des mesures prises par les pays de l'OCDE pour maintenir et améliorer un système ouvert d'échanges multilatéraux, pour consolider l'Accord général, pour respecter pleinement les engagements du Tokyo Round et pour procéder à d'autres améliorations à l'Accord. Elle engage également les pays membres à éviter les mesures commerciales restrictives, les politiques qui faussent la concurrence des exportations et les interventions protectionnistes. Les membres de l'OCDE procèdent périodiquement à une mise au point sur leurs mesures commerciales respectives par le biais du Comité des échanges, afin de veiller au respect de la déclaration.[9]

Crédits à l'exportation

L'aide à l'exportation par le biais de subventions prenant la forme de crédits à long terme, à un taux d'intérêt relativement faible, offerts par le gouvernement ou d'autres conditions avantageuses est un problème qui n'a cessé de prendre de l'ampleur depuis quelques années au sein de l'OCDE. En 1972, les pays membres s'engagèrent à se tenir mutuellement au courant des conditions de crédit applicables aux prêts d'une période supérieure à cinq ans. En 1976, on parvint ainsi à une entente "à l'amiable" que suivit, en 1978, un ensemble de directives sur les crédits à l'exportation officiels communément appelé le "consensus". Le "consensus" limite les conditions applicables aux crédits à long terme, le taux d'intérêt minimum par exemple, cela afin de placer plus ou moins les participants sur un pied d'égalité. Les taux d'intérêt retenus demeurent néanmoins assez faibles comparativement à ceux qui prévalent actuellement, surtout en Amérique du Nord. Depuis l'adoption du "consensus", le recours aux crédits à l'exportation pour favoriser le commerce extérieur s'est fait de plus en plus fréquent et on a vu s'élargir

l'écart entre les taux d'intérêt appliqués par les membres de l'OCDE. De plus, auparavant, les crédits à l'exportation à des conditions avantageuses servaient principalement à faciliter la vente d'immobilisations aux pays en développement et aux pays à économie planifiée; aujourd'hui cependant, ces mesures contribuent à faciliter les exportations dans la zone de l'OCDE. Ainsi, en 1980, on a légèrement relevé le taux d'intérêt minimum établi par le "consensus" et repris des négociations en vue d'une autre hausse, plus importante, en réponse aux pressions exercées par les États-Unis. En octobre 1981, on était presque parvenu à s'entendre sur une proposition plus générale prévoyant une hausse du taux d'intérêt minimum; la différenciation des taux d'intérêt applicables aux ventes aux pays pauvres, aux pays intermédiaires et aux pays riches; et une modification des règles relatives à l'envoi d'un avis préliminaire sur les crédits mixtes, c'est-à-dire ceux qui combinent crédits à l'exportation et aide au développement. En juillet 1982, les taux d'intérêt augmentèrent de nouveau et on modifia la classification des pays emprunteurs, ce qui eut pour conséquence d'augmenter le taux d'intérêt des prêts octroyés aux pays de l'Europe de l'Est et aux nouveaux pays industriels.[10]

Compte tenu de fonds relativement restreints pour les exportations, le Canada a généralement préconisé l'application de règles et de conditions plus sévères quant au recours à un tel artifice. En 1982 cependant, les conditions offertes par la Société pour l'expansion des exportations canadienne en vue d'une vente importante de rames de métro à la ville de New York fit naître un tollé de protestations aux États-Unis. Le Canada peut faciliter les exportations par l'octroi de crédits à long terme en vertu de sa Loi sur l'expansion des exportations, qui remplace la Loi sur l'assurance des crédits à l'exportation depuis 1969. La nouvelle loi est administrée par la Société pour l'expansion des exportations.

Marchés publics

Au cours des années 1960, le Comité des échanges de l'OCDE se mit à examiner les pratiques des pays membres en matière de marchés publics et rédigea un ensemble de directives sur les activités des gouvernements dans ce domaine; ces directives avaient pour but de réduire la discrimination à l'égard des fournisseurs non nationaux. Au début des années 1970, l'embryon de code fut repris aux négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round où il servit de base à l'entente sur les marchés publics adoptée à la conclusion de ces dernières. On a souligné qu'au cours des discussions de l'OCDE,

> ... pratiquement tous les problèmes qu'un code international applicable aux achats publics serait susceptible d'entraîner ont été examinés. Les débats ont contribué à résoudre la majorité de ces problèmes et les points en suspens devaient être réglés au cours de la dernière année des NCM.[11] [traduction]

Accords sur la construction navale et l'acier

En 1972, plusieurs pays membres de l'OCDE conclurent un accord général sur la construction navale afin d'atténuer l'effet des subventions publiques s'ajoutant à celui de la concurrence internationale. Cet accord fut remplacé en 1976 par un ensemble plus complexe de directives générales sur les politiques gouvernementales en matière de construction navale, c'est-à-dire sur la fixation du prix de certains types de navires destinés à l'exportation. Le but de cet ensemble de directives, qui engageaient principalement l'Europe et le Japon, était essentiellement de freiner la concurrence des chantiers navals du Japon, en pleine expansion, pour l'industrie européenne. Depuis quelques années cependant, une intensification des travaux de construction navale en dehors de la zone de l'OCDE, dans des pays comme la Corée du Sud, le Brésil et Taïwan, a accru la concurrence sur le marché international des navires.

Un accord similaire au sein de l'OCDE a vu le jour vers la fin des années 1970 pour le problème encore plus délicat de l'acier résultant d'un effondrement de la demande et des prix, d'une production excessive dans de nombreux pays et des interventions croissantes du gouvernement pour soutenir cette industrie et les exportations, en particulier dans la Communauté européenne. En 1978, l'OCDE mit sur pied un comité de l'acier qui veilla à l'adoption des directives conçues, entre autres, pour empêcher l'introduction de mesures commerciales incohérentes avec les règles de l'Accord général en la matière.[12]

Politiques d'ajustement

Les pays membres de l'OCDE échangent souvent leur point de vue sur leurs "politiques d'ajustement" respectives dans le cadre des travaux du Comité des échanges et d'autres comités de l'Organisation. Ces politiques sont surtout destinées à réduire la protection commerciale accordée aux industries en perte de vitesse ou boiteuses et à répondre à l'accroissement des produits finis importés des pays en développement. Le but de l'exercice consiste à amener les pays industrialisés à adopter une approche commune à ces problèmes; en 1978, le Conseil des ministres de l'OCDE sanctionna une série "d'orientations" ou de critères sur lesquels devaient s'appuyer les politiques d'ajustement. En règle générale, l'aide aux sociétés en difficulté doit être temporaire et n'avoir d'autres buts que la restructuration et le rétablissement de l'entreprise. Elle ne doit pas constituer un remède permanent pour préserver des emplois et maintenir la production dans des entreprises ou des industries désuètes qui pourraient retarder le processus d'ajustement. En 1980, un Groupe spécial sur les politiques d'ajustement positives fut chargé d'analyser les problèmes dans ce domaine et de recueillir le point de vue des pays membres, de même que d'entreprendre une étude de leurs politiques et programmes d'ajustement.[13]

Contrôle des exportations

Le redressement du prix mondial et les pénuries provisoires de certaines matières premières ou produits agricoles primaires incitèrent les principaux pays exportateurs de l'OCDE à renforcer les règles relatives à l'emploi de restrictions quantitatives et de taxes sur les exportations en 1973-1974. Le Comité des échanges dressa l'inventaire des restrictions pertinentes introduites au cours des dernières années et procéda à une analyse des problèmes les sous-tendant. Le Canada et l'Australie, deux gros importateurs de produits primaires et de produits agricoles, parvinrent à bloquer les tentatives d'adoption de règles et de directives sur le contrôle des exportations par l'OCDE. Au cours du Tokyo Round, le Canada fit également front commun avec les pays opposés à une extension des règles de l'Accord général à cet égard, sans réduction parallèle des tarifs et des autres obstacles à l'exportation des formes plus raffinées des matières premières et des produits primaires par les pays producteurs. C'est pourquoi on accepta d'examiner cette question en profondeur au GATT.[14]

Échanges de services

Tel qu'indiqué auparavant, les règlements du GATT s'appliquent presque exclusivement au commerce des marchandises et il n'existe pas de directives internationales similaires pour les échanges de services, même s'il s'agit là d'un secteur de plus en plus important, à la croissance fulgurante. Les États-Unis ont avancé un projet d'accord sur les règles applicables aux obstacles aux échanges de services, dans le cadre de l'Accord général. L'OCDE poursuit des travaux dans ce domaine depuis à peu près un an et tente d'identifier ainsi que d'analyser les obstacles en question. Ses résultats pourraient servir de base à d'éventuelles négociations en la matière au GATT.[15]

Intérêt pour le Canada

Il est difficile d'évaluer les conséquences des activités de l'OCDE sur le système beaucoup plus vaste des échanges internationaux ou sur les intérêts commerciaux du Canada. Au début, le Canada craignait beaucoup que l'OCDE n'en vienne à jouer un trop grand rôle dans le secteur du commerce. Par la suite cependant, son rôle s'est avéré relativement effacé et ses activités ont plus contribué à renforcer le système général des échanges qu'à l'affaiblir. L'OCDE est l'instrument idéal pour la poursuite de consultations entre pays industrialisés sur les questions de développement et de politique commerciale d'intérêt commun; à cet égard, le Canada a exploité l'OCDE pour accroître son influence sur la politique commerciale élaborée par les États-Unis, la CEE, le Japon et d'autres pays membres de l'Organisation. Bien sûr, les autres États l'ont imité et essayé d'altérer ou de freiner le développement de la politique commerciale canadienne. De fait, sous certains angles, les intérêts commerciaux du Canada se heurtent à ceux des membres de

l'OCDE qui importent des matières premières et des produits de base. En outre, comme on a pu le constater plus haut, le Canada et d'autres pays membres qui exportent des matières premières comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande se sont opposés à l'adoption d'une approche commune au commerce des produits de base et au contrôle des exportations par l'OCDE.

Une tâche capitale de l'OCDE en ce qui concerne les échanges consiste à offrir des services de recherche et d'analyse sur divers problèmes commerciaux, avec l'aide de son secrétariat, de même qu'à développer une approche conjointe à ces problèmes sous forme de directives et de codes volontaires acceptés par consensus. Dans certains cas, l'approche retenue par les membres de l'OCDE a servi de modèle à des codes analogues mais de portée internationale adoptés par le GATT ou les Nations Unies. Il suffit de mentionner les travaux de l'OCDE sur les pratiques commerciales restrictives et les marchés publics ou l'engagement réitéré de ne pas recourir à des mesures protectionnistes. Tant que ses efforts traduisent un intérêt mondial dans le commerce, l'OCDE contribuera positivement à l'évolution du système commercial multilatéral. En outre, l'OCDE permet au Canada d'exercer des pressions pour que l'on reconnaisse rapidement ses propres intérêts commerciaux.

Participer aux activités de l'OCDE tant au niveau du commerce que dans d'autres secteurs a également permis au Canada de contribuer aux sommets organisés chaque année depuis le milieu des années 1970 en vue de parvenir à une meilleure coordination des politiques économiques et commerciales des grandes puissances industrielles. Il vaut la peine de noter que les dirigeants des États participants – à savoir les États-Unis, le Canada, le Japon, la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni – ont, à l'occasion de ces rencontres, souligné qu'ils s'engageaient à préserver un système d'échanges libres comme le conçoit l'Accord général et ont accepté de rejeter le recours à des mesures protectionnistes comme solution à leurs problèmes internes.

Il vaudrait peut-être la peine, pour le Canada, que certaines fonctions de l'OCDE relatives au commerce soient maintenant intégrées au système commercial multilatéral de l'Accord général. Le Groupe consultatif des Dix-Huit du GATT repose désormais sur une base solide et pourrait s'avérer très efficace en tant que tribune dans le cadre de consultations suivies entre les principales puissances commerciales du monde. De plus, une nouvelle consolidation du secrétariat du GATT permettrait à ce dernier d'absorber certains programmes de recherche et d'analyse de l'OCDE, ce qui contribuerait à la formulation, sur une base multilatérale beaucoup plus étendue, de nouvelles approches en matière de politique commerciale ainsi qu'au renforcement de règles internationales sur le commerce qui épousent les intérêts du Canada.

Renvois

1. Pour en apprendre davantage sur les activités et le rôle de l'OECE à ses débuts, lire *OECE, A Decade of Co-operation: Achievement and Prospects*. Le secrétaire général de l'OCDE fait le point sur les activités de l'Organisation dans son rapport

annuel; on trouvera des rapports bimestriels d'activités dans l'*Observateur* de l'OCDE; H.G. Aubrey procède à une analyse et à une évaluation de l'OCDE dans son ouvrage *Atlantic Economic Cooperation: The Case of the OECD*. Par ailleurs, la structure et les principales fonctions de l'OCDE sont examinées dans M.A. van Meerhaeghe, *A Handbook of International Economic Institutions*, chapitre 6.

2. Canada, ministère des Affaires extérieures, *External Affairs 1* (novembre 1948), p. 9-10.

3. Le contrôle des exportations et d'autres mesures furent annoncés par le ministre des Finances le 17 novembre 1947; le texte de la déclaration est reproduit dans la publication du ministère des Affaires extérieures, *Statements and Speeches*, numéro 47/21. Voir aussi le chapitre 4 de A.F.W. Plumptre, *Three Decades of Decision: Canada and the World Monetary System*, 1944-1975.

4. Plumptre, *Three Decades of Decision*, p. 122-127.

5. Aubrey, dans *Atlantic Economic Cooperation* (p. 103-105), analyse le processus de coopération de l'OCDE vers le milieu des années 1960; par ailleurs, M. Henderson propose une analyse critique un peu plus récente du système dans "The OECD as an Instrument of National Policy".

6. Voir OCDE, "La coopération entre pays membres dans le domaine des pratiques commerciales restrictives affectant les échanges internationaux." *Observateur*, numéro 101 (novembre 1979).

7. Ces ententes entre le Canada et les États-Unis sont mentionnées dans le protocole Fulton-Rogers de 1959 et le protocole Basford-Mitchell de 1969. Pour connaître quelques-unes des difficultés soulevées dans les relations entre le Canada et les États-Unis en matière de lutte contre les monopoles, lire J.S. Stanford, "The Application of the Sherman Act to Conduct Outside the United States: A View from Abroad".

8. OCDE, Secrétaire général, *Policy Perspectives for International Trade and Economic Relations*. A.F.W. Plumptre, un haut fonctionnaire du ministère des Finances du Canada, faisait partie du groupe.

9. On trouvera le texte de la déclaration adoptée par les pays membres de l'OCDE de 1974 dans l'*Observateur* de juin 1974. Le texte de la déclaration sur la politique en matière de commerce extérieur de 1980 se retrouve dans le numéro de juin 1980 (supplément spécial). Pour le premier rapport périodique sur la déclaration de 1980, voir *Activités de l'OCDE en 1980*, p. 21-22.

10. Le texte de l'accord de 1978 sur les directives applicables aux mesures officielles d'aide à l'exportation est reproduit dans l'*Observateur* de mars 1978. Le numéro de novembre 1980 décrit les changements sur lesquels on parvint pratiquement à s'entendre en octobre 1981. En ce qui concerne l'approche du gouvernement canadien vis-à-vis de cet accord, voir Canada, ministère des Affaires extérieures, *Une étude de la politique commerciale canadienne*, p. 165-167.

11. M. Pomeranz, "Toward a New International Order in Government Procurement", *Law and Policy in International Business*, 11 (1979) p. 1276.

12. Les directives de l'OCDE relatives à la production et au commerce de l'acier sont décrites dans le numéro 95 de l'*Observateur* (novembre 1978).

13. L'annexe II du communiqué émis par le Conseil des ministres de l'OCDE au terme de sa rencontre de juin 1978 renferme le texte de la déclaration "Politiques d'ajustement : quelques orientations générales"; voir *Activités de l'OCDE en 1978*, p. 115-118. Pour en savoir plus sur ces activités du Groupe spécial sur les politiques d'ajustement positives, voir *Activités de l'OCDE en 1979*, p. 21 et *Activités de l'OCDE en 1980*, p. 19.

14. GATT, Directeur général, *Les négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round*, p. 131, et GATT, Directeur général, *Rapport additionnel*, p. 54.

15. L'*Observateur* de juin 1981 relate les activités de l'OCDE en ce qui concerne les échanges de services.

9. *Importations de produits à bas prix de revient, désorganisation du marché et restrictions applicables au textile et au vêtement*

Les principes fondamentaux du GATT en matière de libéralisation des échanges et de commerce sans discrimination ont été négligés pendant plus de vingt ans dans un secteur capital du commerce international : les exportations de textiles par les prétendus pays "à faibles coûts de production". Les industries concernées sont habituellement parmi les premières à voir le jour dans les pays en développement en début d'industrialisation et tirent parti de salaires relativement bas ainsi que des techniques courantes aisément transférables. Ces industries sont très souvent organisées pour écouler leur produit sur les marchés étrangers. Les mêmes industries existent cependant depuis longtemps dans beaucoup de pays industrialisés et constituent d'importantes sources d'emploi, souvent pour la main-d'oeuvre non qualifiée dans des régions où existent rarement d'autres sources de rémunération. De nombreux pays industriels, dont le Canada, ont toujours fortement protégé ces industries contre la concurrence étrangère au moyen de leur tarif douanier. Au cours des dernières décennies cependant, fabricants et syndicats des travailleurs du textile ont exercé des pressions pour que le gouvernement introduise des mesures de protection additionnelles contre la désorganisation du marché par la concurrence des importations de produits à bas prix de revient. Fléchissant devant les efforts conjugués de ces groupes, les gouvernements de la plupart des pays industriels ont adopté des mesures particulières aptes à conférer une protection supérieure à celle des droits de douane habituels; ces mesures ont été appliquées à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'Accord général. Depuis le milieu des années 1970, les restrictions imposées sur les importations à bas prix de revient ont redoublé dans de nombreux pays industrialisés en proie à une faible croissance économique et à un taux de chômage élevé.

Sur l'insistance des pays industriels importateurs, une série d'accords internationaux ont été conclus dans le cadre de l'Accord général en matière de textiles. Ces accords autorisent un contrôle discriminatoire de longue durée sur les exportations des pays à faibles coûts de production, sans risque de représailles. Consolidés pour donner l'Arrangement Multifibres (AMF), ils sont devenus de plus en plus restrictifs à partir de 1973. L'AMF constitue une dérogation à l'article XIX du GATT qui a trait aux "sauvegardes" et permet l'application de mesures particulières aux produits "préjudiciables", mais d'une manière non discriminatoire contre toutes les sources d'importation et pour une brève période, sous réserve d'une compensation. La dérogation en question a été autorisée après négociation. On prétend en effet que les dispositions de sauvegarde de l'Accord général sont inefficaces face au problème particulier que soulève le volume croissant des exportations de textiles des pays en développement et des pays à économie planifiée de l'Europe de l'Est.[1]

De plus en plus, les associations de consommateurs mettent en doute le bien-fondé des mesures de protection adoptées par les importateurs en ce qui concerne les textiles. Dans le système des échanges internationaux, les mécanismes de contrôle de l'AMF n'ont cessé d'attiser la discorde entre le Nord et le Sud quant à l'ordre économique et commercial international. On ignore encore si l'AMF fera l'objet d'une autre prorogation en 1986.

Les problèmes qui ont trait à l'importation de produits à "bas prix de revient" et à la "désorganisation du marché" ne datent pas d'hier. Ils s'étaient déjà manifestés au cours des années 1950 avec la rentrée du Japon dans le réseau des échanges internationaux et sa demande d'accession comme membre à part entière de l'Accord général.

Accession du Japon au GATT

Au cours des années 1950, le Japon accrut considérablement ses exportations une fois terminée la période de reconstruction industrielle qui suivit la guerre, grâce à l'aide substantielle des États-Unis. Les exportations se concentraient principalement sur un petit nombre de produits manufacturés n'exigeant que des techniques courantes, mais une forte concentration de main-d'oeuvre comme le textile, la chaussure, les articles de cuisine, le contre-plaqué et, par la suite, les appareils d'optique et certains produits électroniques. Les marchandises étaient exportées à un prix relativement faible, signe de l'existence de salaires assez bas, d'une abondance d'ouvriers qualifiés et d'autres caractéristiques propres à la politique industrielle et commerciale du Japon à l'époque. Les salaires relativement bas qui permettaient une telle tactique constituaient la principale objection des pays industriels d'Europe, d'Amérique du Nord et d'ailleurs au traitement des produits japonais sur un pied d'égalité avec ceux des autres pays. En outre, les méthodes de mise en marché agressives du Japon et les sentiments anti-nippons qui persistaient dans les pays du sud-est de l'Asie et d'autres régions du monde entravaient l'accession du Japon au rang de grande puissance commerciale.

La Grande-Bretagne, de nombreux pays d'Europe occidentale, l'Australie et quelques autres pays continuèrent d'appliquer ou intensifièrent leurs restrictions quantitatives sur les importations du Japon tandis que les membres de l'OCDE et les pays utilisant la livre sterling les éliminaient progressivement. Cette discrimination poussa le Japon à exporter ses produits davantage vers les marchés moins réglementés, notamment celui du Canada. Au cours des années 1950, les États-Unis conclurent une série d'accords bilatéraux avec le Japon prévoyant une "limitation volontaire des importations" de divers produits par le gouvernement ou l'industrie nippons. Le Canada emboîta le pas et persuada les Japonais d'accepter des ententes similaires pour quelques produits, dont les ustensiles en acier inoxydable et certains textiles.

De son côté, le Japon contingentait lourdement ses importations, surtout celles de produits finis et de denrées alimentaires qui faisaient concurrence aux produits de facture locale. Au départ, il justifia cette pratique par l'existence de problèmes de balance des paiements, mais les producteurs japonais jouissaient d'une protection efficace par la même occasion. D'autres pays évoquèrent les politiques restrictives du Japon pour justifier leurs propres pratiques à l'égard des produits de ce pays et retarder son accession au GATT. Le marché japonais restait néanmoins ouvert aux matières premières et à quelques produits agricoles de base, ce qui en accrut petit à petit l'intérêt pour les exportateurs canadiens de produits de base.[2]

Vers la fin des années 1950, la limitation volontaire des exportations par le biais d'accords bilatéraux était devenue chose courante au Japon et avait amené celui-ci à exercer des restrictions quantitatives sur ses exportations, à appliquer un prix minimum, voire à réglementer d'une autre manière ses exportations par divers produits. Voyant cela, les pays importateurs évitèrent d'imposer des restrictions supplémentaires à ces produits ou à d'autres marchandises japonaises et, dans certains cas, appliquèrent le traitement de la nation la plus favorisée (NPF) et d'autres règles de l'Accord général à leurs échanges avec le Japon. Pareils arrangements restaient toutefois assez délicats à négocier; en effet, ils étaient chaque année la source de conflits et créaient des frictions permanentes au niveau des relations bilatérales. Les restrictions étaient souvent contournées par le transit des marchandises dans un autre pays ou d'autres stratagèmes; de son côté, le Japon se plaignait que ses exportations étaient remplacées par celles d'autres pays d'Asie. Par ailleurs, les pays comme le Canada se trouvaient désavantagés lors de la négociation d'accords de restriction avec le Japon, comparativement à des pays plus importants jouissant d'une meilleure force de levier comme les États-Unis. On estimait également que les accords bilatéraux de restriction conclus en dehors des règles régissant les échanges multilatéraux affaiblissaient dangereusement les principes sur lesquels reposait le commerce de l'après-guerre. Trouver au Japon la place qui lui revenait dans le commerce international devint un des objectifs fondamentaux de la politique américaine, conformément à l'orientation générale suivie par divers autres pays ayant d'importants intérêts politiques et commerciaux dans la région du Pacifique, comme le Canada.

Tous les problèmes relatifs aux relations entretenues avec le Japon de l'après-guerre éclatèrent avec les efforts déployés par celui-ci pour devenir membre à part entière de l'Accord général au cours des années 1950. Le Japon fit une première tentative dans ce sens en 1951, consécutivement à la ratification d'un traité de paix avec

bon nombre de ses anciens ennemis. Sa demande fut néanmoins repoussée jusqu'en 1955, malgré le soutien des États-Unis, du Canada, de l'Allemagne et de quelques autres pays. S'y opposaient la plupart des pays d'Europe occidentale, la Grande-Bretagne la première, de même que plusieurs pays en développement, fondamentalement en raison de politiques protectionnistes et du désir de continuer à appliquer des restrictions quantitatives discriminatoires aux produits japonais, ce qu'aurait interdit l'Accord général. Les adversaires du Japon proposèrent que de nouvelles dispositions soient incorporées aux règles de l'Accord général de manière à permettre l'application discriminatoire de mesures de sauvegarde aux marchandises bon marché du Japon, mais ces propositions furent jugées inacceptables, non seulement par le Japon, mais par de nombreux autres pays, dont le Canada.

En 1954, on prit des dispositions en vue de ratifier une déclaration en vertu de laquelle les pays signataires accepteraient d'appuyer leurs relations commerciales avec le Japon sur l'Accord général, jusqu'à son accession officielle. Cette déclaration fut signée par de nombreux membres du GATT, notamment le Canada. L'année suivante débutèrent des négociations tarifaires avec le Japon en prévision de sa demande d'accession et à leur conclusion, en 1955, le Japon rejoignit officiellement les autres parties contractantes. Toutefois, ses adversaires, y compris la Grande-Bretagne, de nombreux pays d'Europe occidentale et divers pays en développement refusaient toujours de concéder les droits prévus par l'Accord général au Japon et, pendant une période variable, invoquèrent une disposition peu utilisée de l'Accord (article XXXV) leur permettant d'en retarder l'application aux nouveaux membres.

Au cours des années qui suivirent, le Japon redoubla d'efforts pour persuader ces pays d'appliquer les règles de l'Accord général à ses échanges. Le Canada et d'autres États qui le faisaient déjà lui offrirent un soutien durable à cet égard, en partie parce que les restrictions imposées par les autres pays entraînaient une concentration des produits japonais sur les marchés plus accessibles. La situation était jugée nettement insatisfaisante et les frictions ne firent que s'accroître au GATT. Les solutions proposées au cours des années 1950 et 1960 prévoyaient la reconnaissance plus générale du Japon comme membre de l'Accord général à part entière. En retour cependant, certains pays exigèrent la ratification d'une nouvelle série d'accords bilatéraux en vertu desquels le Japon accepterait de "limiter volontairement" ses exportations ou le maintien de restrictions sur certains produits par les pays concernés. Le Japon fut donc contraint d'accepter une certaine discrimination à l'égard de ses produits, même si elle se faisait de plus en plus ténue. Les précédents ainsi créés débouchèrent sur l'application de restrictions similaires aux exportations de l'industrie croissante du textile dans les pays en développement et les États de l'Europe de l'Est.

Le concept de désorganisation du marché

Au sortir des années 1950, plusieurs pays industriels comme le Canada avaient conclu des accords bilatéraux prévoyant une limitation des exportations de divers produits

fabriqués dans les pays asiatiques comme Hong Kong, l'Inde et la Corée du Sud dont la concurrence s'était faite plus vive pour le textile, la chaussure et d'autres produits peu manufacturés. En 1959, les États-Unis soulevèrent officiellement le problème d'une "désorganisation du marché" par les produits à "bas prix de revient" au GATT. On rédigea un rapport sur les moyens pris par les membres du GATT pour régler ce problème et on constata que des restrictions et des mesures fort variées existaient déjà, particulièrement pour le commerce des textiles de coton. Lors d'une rencontre qui devait passer dans l'histoire, les parties contractantes ratifièrent la définition de "désorganisation du marché" rédigée par le secrétaire exécutif Wyndham White. Selon cette définition, le marché était susceptible de se désorganiser quand toutes les conditions qui suivent se trouvaient réunies :

- Hausse subite et sensible des importations de certains produits d'une source précise ou possibilité d'une telle hausse.
- Produits offerts à un prix sensiblement inférieur au prix des produits analogues, d'une qualité comparable sur le marché des pays importateurs.
- Risque ou existence d'un préjudice grave pour les producteurs du pays en question.
- Écarts de prix ne résultant pas d'une intervention du gouvernement au niveau de la fixation ou de la formulation des prix, ni du dumping du produit.

Les parties contractantes adoptèrent ensuite une décision en vertu de laquelle le concept de désorganisation du marché fut reconnu à l'échelle internationale, de même que le fait que les problèmes qui en dérivaient exigeaient l'adoption de mesures particulières au-delà de celles sanctionnées par l'Accord général.[3] Un groupe de travail spécial fut chargé de trouver des solutions "conformes aux objectifs fondamentaux de l'Accord général". La solution finalement retenue prit la forme de nouveaux arrangements pour les textiles de coton négociés au GATT. Le nouvel arrangement autorisait, dans des circonstances précises, la conclusion d'accords bilatéraux de limitation entre pays importateurs et exportateurs, afin d'éviter toute "désorganisation du marché" attribuable à l'importation de produits de coton peu coûteux.

Arrangements du GATT relatifs au commerce des textiles

Les premières démarches en vue de l'adoption de nouvelles règles particulières aux textiles furent entreprises par les États-Unis en partie en réponse à l'opposition de la puissante industrie américaine du textile face aux nouvelles lois sur le commerce élaborées par le gouvernement Kennedy en prévision d'une nouvelle série de négociations tarifaires. Un second objectif des États-Unis consistait à amener d'autres grands importateurs, notamment la Communauté économique européenne (CEE), à atténuer les restrictions depuis longtemps appliquées aux textiles et aux produits de coton des pays en développement et du Japon. Les États-Unis voulaient également donner une base juridique plus solide, tant sur le plan intérieur qu'à l'échelon

international, au nombre croissant d'accords bilatéraux de limitation conclus avec les pays qui le fournissaient en produits de coton à bas prix de revient. En 1961, les États-Unis proposèrent donc que l'on intègre à l'Accord général des "arrangements en vue d'un développement ordonné du commerce de tels produits . . . sans désorganisation des marchés d'importation."[4] Le Canada et d'autres importateurs accordèrent globalement leur appui à l'initiative américaine. Les pays exportateurs acceptèrent les arrangements à contrecoeur, dans l'espoir qu'ils leur faciliteraient l'accès au marché européen et dans la crainte qu'en leur absence les pays importateurs, en particulier les États-Unis, introduisent unilatéralement des restrictions encore plus sévères.

Les nouveaux accords internationaux furent ratifiés en 1961 pour une période d'un an sous forme d'un arrangement à court terme. Cet arrangement fut prorogé l'année suivante pour cinq ans sous une forme plus élaborée et reconduit par la suite jusqu'en 1973. À cette date, l'accord à long terme fut remplacé par l'Arrangement Multifibres actuel qui étendait la gamme de produits couverts aux tissus synthétiques et à la laine.[5] Encore une fois, la conversion de l'accord à long terme en arrangement plus général couvrant les tissus synthétiques et les tissus laineux se fit à l'instigation des États-Unis qui, consécutivement aux pressions exercées par l'industrie américaine, avaient conclu plusieurs accords bilatéraux de limitation "multifibres" avec le Japon et d'autres pays exportateurs d'Asie en 1971-1972. En effet, au cours des années 1960, des progrès techniques avaient débouché sur un emploi accru des fibres synthétiques au lieu des fibres et des tissus naturels ou avec ceux-ci. De plus, les techniques concernées pouvaient facilement être transférées aux pays en développement. De nouvelles industries en tirant parti, souvent financées par les multinationales, se développèrent peu à peu à Hong Kong, en Corée, en Taïwan, en Inde et dans d'autres pays en développement à faible échelle salariale d'Asie et d'ailleurs. Les exportations de ces pays en vinrent à occuper une place de plus en plus grande sur le marché des États-Unis et d'autres pays industriels, ce qui poussa l'industrie de ces derniers à réclamer des restrictions plus sévères sur les tissus laineux et synthétiques, restrictions qui s'ajoutaient à celles applicables au coton.

L'Arrangement Multifibres (AMF)

L'AMF de 1973 étendit donc considérablement la gamme de produits couverts par les dispositions spéciales de l'Accord général sur les échanges de textiles et de vêtements à bas prix de revient. Les prorogations de l'AMF négociées en 1978 puis en 1981 ont par ailleurs conduit à une application plus rigoureuse des contrôles prévus par l'accord. Néanmoins, les objectifs fondamentaux de l'AMF n'ont pas changé. Il s'agit, en l'occurrence :

- D'établir des règles et des conditions à la réglementation des exportations de textile et de vêtement de certains fournisseurs à faibles coûts de production. Habituellement, ces règles et ces conditions sont appliquées en vertu d'accords bilatéraux entre pays importateurs et exportateurs.

- De formuler des règles autorisant une croissance "ordonnée" des exportations régies par les mécanismes précités, en particulier celles des pays en développement secondaires et des nouveaux venus sur le marché mondial des textiles.

- D'exercer une surveillance internationale sur les contrôles ainsi instaurés en vertu de l'Accord général.

Comme son prédécesseur, l'AMF ne fait pas partie de l'Accord général, mais il en respecte généralement les principes. Certains membres du GATT ne l'ont pas ratifié, mais les signataires de l'AMF comprennent des pays non membres de l'Accord comme le Mexique. Pour des raisons d'équité, l'AMF exige que les pays importateurs réglementent aussi les importations des fournisseurs à faibles coûts de production qui n'ont pas ratifié l'arrangement. C'est pourquoi, le Canada et d'autres pays ont conclu des accords de limitation similaires à l'AMF avec la Chine et Taïwan. Les fournisseurs dont les exportations sont régies en vertu de l'AMF sont tous des pays en développement ou des pays d'Europe de l'Est, bien que l'AMF puisse également s'appliquer aux exportations d'un pays industriel.

Les règles fondamentales de l'AMF ratifiées en 1973 peuvent être résumées comme suit :

- Les signataires doivent signaler au GATT tous les contrôles exercés sur les importations ou les exportations de textiles et doivent rendre ces mesures conformes aux règles de l'AMF.

- Tous les contrôles existants et toute nouvelle restriction doivent être éliminés ou justifiés par la "désorganisation du marché" du pays importateur. La "désorganisation du marché" résulte de prix inhabituellement bas, d'une hausse des importations et de l'existence ou du risque d'un préjudice grave pour l'industrie nationale.

  Le contingentement de certains produits ou groupes de produits ne doit pas réduire les importations en-dessous du niveau des importations existant dans le pays exportateur.

- Les contingents doivent augmenter d'au moins six pour cent par année, mais dans des circonstances exceptionnelles, on tolère un taux de croissance plus faible.

- Les accords de limitation doivent permettre la "permutation" des catégories de produits afin que la partie inutilisée éventuelle d'un contingent puisse s'appliquer à d'autres marchandises; ils doivent également permettre le report des contingents inutilisés d'une année à l'autre dans une certaine mesure.

- Les petits fournisseurs et les nouveaux venus ne devraient pas faire l'objet de restrictions. Dans le cas contraire cependant, ces pays et les pays en développement qui produisent du coton devraient bénéficier d'un traitement plus favorable quant à l'importance des contingents, au taux de croissance de ces derniers et à leur latitude d'application.

- Toutes les mesures introduites en vertu de l'Arrangement doivent être examinées et contrôlées par un Organe de surveillance des textiles dont les tâches sont expliquées plus bas et dont la fonction est de vérifier la conformité des mesures en question avec l'AMF.

Les accords bilatéraux de limitation peuvent prendre deux formes aux termes de l'AMF. L'article 3, qui se rapporte au cas où un ou quelques produits entraînent une désorganisation du marché, est conçu pour s'appliquer aux accords à court terme. Toutefois, lorsqu'une entente avec le pays exportateur s'avère impossible, le pays importateur peut imposer unilatéralement des restrictions. L'article 4 concerne les accords à plus long terme pour une gamme plus étendue de produits. La plupart des contrôles exercés en vertu de l'AMF sont du deuxième type.

Tel qu'indiqué plus haut, l'AMF a créé au sein du GATT un Organe de surveillance des textiles (OST) chargé d'examiner et de juger les accords bilatéraux de limitation ayant trait aux textiles; de contrôler l'application générale de l'AMF; et de faciliter le règlement des différends qui résultent de l'application de l'Arrangement. Cet organisme comprend un président indépendant et huit membres désignés par le gouvernement d'un nombre à peu près identique de pays exportateurs et importateurs. En pratique, les États-Unis, la Communauté européenne et le Japon sont représentés en permanence à l'OST; les autres sièges échoient tour à tour à des groupes de pays aux intérêts particuliers. Le Canada y est représenté en alternance avec un groupe de pays scandinaves.[6]

D'emblée, l'AMF était bien conçu pour répondre au nombre croissant d'accords restrictifs que les États-Unis avaient conclus avec une longue série de pays en développement exportateurs, aux termes de l'article 4. Un vaste marché intérieur et un taux d'importation relativement faible permettaient aux États-Unis de proposer des programmes de contingentement à taux de croissance intéressant, doublés de l'assurance que d'autres restrictions ne s'y ajouteraient pas à moyen terme. Pratiquement toutes les importations américaines des pays à faibles coûts de production ont été progressivement intégrées aux ententes conclues en vertu de l'article 4 de l'AMF. La Communauté européenne et de plus petits importateurs, notamment le Canada, ont quant à eux éprouvé de grandes difficultés lors de la négociation d'ententes similaires avec les pays exportateurs, dans le cadre de l'AMF. La Communauté européenne en particulier, qui importait passablement de produits à bas prix de revient, s'est opposée à un redressement annuel des contingents, mais pour le reste, a adapté son système de contingentement des importations de textiles bon marché aux règlements de l'AMF.

Comme on l'a vu plus haut, au début de 1978, l'AMF a profité d'une nouvelle prorogation de quatre ans par le biais d'un protocole qui a affaibli la position des pays exportateurs. Ce protocole autorisait des "écarts mutuellement acceptables" aux principes fondamentaux de l'AMF relatifs aux contingents de base, au taux de croissance annuel des contingents et à la souplesse d'administration de ces derniers.[7] Ce relâchement des règlements, sur lequel insistait la Communauté européenne, a ouvert la porte à la négociation subséquente de plusieurs accords de limitation moins libéraux que

ceux permis par les règlements initiaux, par la Communauté et d'autres pays importateurs, dont le Canada.

Une nouvelle prorogation de l'AMF fut négociée vers la fin de 1981 alors même que la demande et la production continuaient de baisser et que la plupart des pays importateurs assistaient à une escalade du chômage. La Communauté européenne surtout, mais aussi le Canada et d'autres importateurs, avait exercé des pressions pour une troisième reconduction de l'AMF qui lui aurait permis de conclure des accords bilatéraux encore plus restrictifs, en particulier avec les pays exportateurs détenant d'importants contingents, dans certains cas inutilisés. Le protocole destiné à proroger l'AMF et qui a finalement été adopté, confirme essentiellement la légitimité des accords bilatéraux de limitation qui s'écartent "raisonnablement" des règles fondamentales de l'AMF relatives aux contingents de base, à la hausse annuelle des contingents et à la latitude d'application des contingents, conclus en vertu du protocole antérieur, principalement avec les fournisseurs les plus importants. Par ailleurs, plusieurs grands exportateurs avaient indiqué qu'ils étaient "prêts" à négocier de nouveaux arrangements afin d'aplanir les difficultés dues aux importants contingents auxquels ils avaient droit. La troisième version de l'AMF incite aussi les pays importateurs à ouvrir leur marché aux petits fournisseurs et aux nouveaux venus, de même qu'à offrir des conditions plus avantageuses à ces derniers en matière de contingents et de taux de croissance annuel, à la conclusion d'accords de limitation avec eux.[8]

L'introduction de règles spéciales applicables aux exportations de textiles et de vêtements reflétait l'opinion largement répandue que ce secteur des échanges soulevait une série de problèmes immuables, impossibles à résoudre selon les principes normaux de l'Accord général; on estimait également qu'en l'absence de l'AMF, les plus gros importateurs imposeraient unilatéralement des restrictions encore plus discriminatoires. Quelle que soit la justesse d'un tel raisonnement, il est évident que l'AMF, de par son concept, a considérablement ébranlé le système libéral des échanges, en particulier en raison de la manière dont il a été appliqué en pratique. En effet, les restrictions imposées dans le cadre de l'AMF ont eu tendance à s'accroître plutôt qu'à diminuer et ont servi de base à la soumission de demandes en vue de la prise de mesures de protection spéciales contre les importations d'autres secteurs. Les restrictions commerciales instaurées par l'AMF exercent d'énormes contraintes sur les relations Nord-Sud ainsi que sur tout un réseau de relations bilatérales au niveau des échanges. L'AMF a aussi donné naissance à un système de production et de commerce des textiles analogue à un cartel, que dominent les sept plus importants importateurs et exportateurs, à savoir les États-Unis, la Communauté européenne, le Japon, la Corée, Hong Kong, la Chine et Taïwan. Les conséquences déplorables d'un tel système se font sentir de façon disproportionnée chez les petits importateurs et exportateurs. Il est normal que dans de telles circonstances l'avenir de l'AMF se fasse de plus en plus incertain.

La politique canadienne en matière d'importation de textiles

Malgré un tarif élevé, les exportations de textiles et de vêtements des pays à faibles coûts de production vers le Canada augmentèrent rapidement au cours des années 1960 et absorbèrent une part importante du marché intérieur. À la suite des demandes réitérées de l'industrie pour une protection plus efficace, le gouvernement canadien négocia des ententes avec plusieurs pays exportateurs. Ces ententes, dont quelques-unes dérivaient du premier arrangement sur le coton, couvraient toute une gamme de tissus naturels et synthétiques. Entre 1966 et 1971, le nombre de pays avec lesquels le Canada avait conclu de telles ententes passa de six à vingt.[9] En 1970, le gouvernement formula une nouvelle politique intérieure et assura aux producteurs qu'ils continueraient de bénéficier d'une protection adéquate contre les importations bon marché, grâce à une aide financière spéciale accordée à l'industrie. La nouvelle politique devait créer des conditions qui permettraient à l'industrie canadienne du textile de poursuivre sa progression vers la création d'une gamme de produits exploitables, de plus en plus concurrentiels sur le marché international.[10]

La politique canadienne en matière de textiles devait donner lieu à la promulgation, en 1971, de la Loi sur la Commission du textile et du vêtement (CTV), un organisme presque indépendant chargé d'examiner les demandes relatives au contingentement des importations de textiles et de vêtements. La CTV peut recommander l'adoption de mesures restrictives quand, à son avis, les produits sont importés à un tel prix, dans une telle quantité et dans de telles conditions qu'ils entraînent ou menacent d'entraîner un préjudice grave et immédiat pour les producteurs canadiens. Ses recommandations peuvent néanmoins être rejetées par le gouvernement, ce qui a été le cas à certaines occasions.

À la suite des recommandations formulées par la CTV, la loi de 1971 avait entraîné des amendements à la Loi sur les licences d'exportation et d'importation de manière à permettre au gouvernement de limiter les importations de textiles qui pourraient être préjudiciables aux producteurs canadiens. Une autre recommandation de la CTV incita le gouvernement à exercer le pouvoir qui lui avait été conféré en appliquant un contingent global aux importations de chemises bon marché. Ce contingent toucha surtout les produits du Japon et des pays en développement et avait été introduit comme mesure de sauvegarde aux termes de l'article XIX de l'Accord général et non de l'Arrangement sur les textiles de coton.

Le Canada et l'AMF

De 1973 à 1976, le Canada appliqua son système de restrictions d'une manière relativement conforme aux règles de l'AMF, tout en maintenant son contingent sur les chemises bon marché en vertu des dispositions de sauvegarde de l'article XIX de l'Accord général. Les restrictions imposées par le Canada se rapportaient à l'article 3 de l'AMF et avaient trait à des ententes passées avec le Japon, Hong Kong, la Corée du Sud et d'autres exportateurs pour un nombre variable de produits de l'industrie textile.

Pratiquement toutes ces ententes prévoyaient l'application de contingents par les pays exportateurs. Petit à petit, le nombre d'ententes distinctes diminua de vingt à onze entre 1971 et 1975; le nombre de produits touchés quant à lui passa de dix-neuf en 1972 à quinze en 1975.[11]

La politique canadienne, qui consistait à respecter les règles de l'AMF et à faire preuve de libéralisme avec les importations de textiles, connut un changement draconien en 1976 avec l'apparition de restrictions quantitatives générales pratiquement sur toutes les importations de vêtements, en vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, de même qu'avec l'imposition d'un contingent inférieur aux importations existantes, sans prévision d'un accroissement annuel. Ce revirement d'attitude avait été jugé nécessaire à la suite de la présentation d'un "rapport provisoire" de la Commission du textile et du vêtement au ministre de l'Industrie et du Commerce. Dans son rapport, la CTV préconisait une limitation générale et immédiate des importations d'articles vestimentaires avec retour aux quantités permises par le contingent de 1975.[12] Le Canada signala au GATT que ces nouvelles mesures étaient introduites non en vertu de l'AMF, mais conformément aux dispositions de sauvegarde de l'article XIX de l'Accord général qui autorisent l'application de telles restrictions à tous les fournisseurs, sans discrimination.

L'initiative du Canada fit naître un tollé de protestations partout dans le monde, non seulement dans les pays exportant des vêtements bon marché, mais aussi aux États-Unis dont les exportations vers le Canada étaient également touchées. De nombreux pays prétendirent que les mesures prises par le Canada enfreignaient à la fois la lettre et l'esprit de l'AMF. Le Canada rétorqua que les parties contractantes adhérant à l'AMF avaient préservé leur droit de recourir à des mesures de sauvegarde selon l'Accord général et que le contingentement global des importations était temporaire, qu'il s'agissait d'une mesure d'urgence tout à fait conforme avec l'article XIX de l'Accord. Par la suite, le Canada accepta néanmoins d'indemniser les États-Unis pour les pertes subies au niveau de ses exportations de vêtements, consécutivement à l'application du contingent.

À partir de 1979, le Canada modifia son système de contingentement global par l'adoption d'accords bilatéraux de limitation aux termes de l'AMF. Ces accords, qui couvrent une vaste gamme d'articles vestimentaires, ont d'abord été conclus avec les principaux pays exportateurs avant d'être appliqués à des fournisseurs moins importants pour un éventail varié de produits. Dans l'ensemble cependant, ils sont presque aussi restrictifs que l'ancien contingent global, du moins pour les importations des fournisseurs à faibles coûts de production les plus importants.

En 1979-1980, la Commission du textile et du vêtement entreprit une nouvelle enquête sur ces deux produits; entre autres recommandations, elle suggéra que l'on continue de réglementer les exportations des pays à faible coûts de production d'une manière générale pendant encore dix ans.[13] En juin 1981, le gouvernement dévoila une politique de réglementation légèrement moins prohibitive que celle recommandée par la CTV; par la même occasion, il réaffecta plus de 250 millions de dollars à un nouveau programme d'ajustement de l'industrie canadienne du textile et du vêtement, fonds que devrait administrer un Office canadien pour un renouveau industriel.[14] En février 1982,

le gouvernement annonça qu'il avait complété ou poursuivait des négociations avec 17 pays en vue de la reconduction d'accords bilatéraux de limitation pour une période de cinq ans; il rendit également publics les résultats de dix ententes.[15] En général, celles-ci touchaient environ 90 pour cent des importations canadiennes de vêtements et près de 10 pour cent des importations de textiles. Les accords bilatéraux conclus avec les principaux pays exportateurs à faibles coûts de production comme la Corée du Sud et Hong Kong couvrent une très longue liste d'articles vestimentaires. Au cours des cinq prochaines années, ces ententes maintiendront les contingents de nombreux produits à leur niveau existant, ou presque, sans permettre l'accroissement de six pour cent requis selon les règles originales de l'AMF. Les accords de limitation ratifiés avec les fournisseurs d'envergure secondaire couvrent un plus petit nombre de produits et, pour la plupart, prévoient un taux de croissance annuel de six pour cent, bien que les contingents demeurent relativement faibles en termes absolus. Sous d'autres aspects, le Canada semble également traiter plus généreusement les petits fournisseurs que les grands exportateurs.

Le contrôle des importations de textiles et de vêtements par le gouvernement a également créé une véritable polémique au Canada. Une partie de l'opposition émane du paradoxe évident entre le régime d'importation canadien dans ce secteur, de même que dans celui de la chaussure, et les déclarations répétées du gouvernement quant à sa sympathie envers les pays du Tiers-Monde et aux efforts qu'il déploie pour en accélérer le développement économique.[16] D'autres protestent contre le coût d'une telle politique pour les consommateurs canadiens – qui en sont les grands perdants – et pour l'économie en général, consécutivement au contingentement des importations et à l'application d'un tarif élevé au textile et au vêtement.[17] Par ailleurs, le maintien d'un tel mécanisme de contrôle des importations est une source constante de discorde entre le Canada et ses partenaires bilatéraux de même que d'autres pays amicaux qui lui ouvrent de plus en plus leur marché. Aussi sévères soient-elles, les restrictions canadiennes prises en vertu de l'AMF sont moins exhaustives que celles imposées par d'autres pays industrialisés comme les États-Unis et la Communauté européenne. Tant que ces grands importateurs maintiendront des accords commerciaux hautement restrictifs avec les principaux importateurs, il est inévitable que les entreprises et les organisations de travailleurs canadiennes exercent de fortes pressions sur le gouvernement pour qu'il leur emboîte le pas et réglemente les importations.

Renvois

1. Pour une analyse générale des problèmes relatifs aux importations de produits à bas prix de revient, de la désorganisation du marché et des restrictions au commerce des textiles dans le cadre du GATT, voir G. Patterson, *Discrimination in International Trade: The Policy Issues 1945-1965*, chapitre VI. Lire aussi K.W. Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization*, chapitre 17.

2. Les politiques restrictives du Japon, conçues pour accorder une protection particulière à divers secteurs de l'agriculture et de l'industrie, et combinées à d'autres obstacles à l'exploitation du marché japonais continuent d'enlever du

poids aux protestations du Japon quant aux obstacles qui entravent à l'exportation de ses produits vers d'autres pays.

3. La décision des parties contractantes reconnaissait et définissait le problème particulier de la désorganisation du marché (19 novembre 1960). On la retrouve dans GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément nº 9*, p. 26-28. Le point iv) de la définition devait permettre une distinction entre la désorganisation causée par les produits à bas prix de revient de celle résultant du dumping ou des exportations subventionnées, pour lesquels l'Accord général prévoit d'autres mesures, ou encore des exportations des pays à économie planifiée.

4. Patterson, *Discrimination*, p. 309. Voir p. 307-310 pour en savoir davantage sur les mesures américaines du début des années 1960 qui ont débouché sur les arrangements relatifs au coton; lire aussi GATT, *Les travaux du GATT en 1961-1962*, p. 31.

5. L'Accord à court terme concernant le commerce international des textiles du coton a vu le jour à la suite d'une décision des parties contractantes en date du 21 juillet 1961. Son texte est reproduit dans GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément numéro 10*, p. 19-24. L'arrangement à long terme qui lui a fait suite a été conclu le 9 février 1962 et est entré en vigueur le 1er octobre de la même année; on en retrouve le texte dans GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément numéro 11*, p. 25-41. L'Arrangement concernant le commerce international des textiles ("Arrangement Multifibres" ou "AMF") a été négocié à l'automne 1973 puis appliqué le 1er janvier 1974; on peut en lire le texte dans GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément numéro 21*, p. 3-21.

6. Pour une évaluation critique de l'efficacité de l'Organe de surveillance des textiles quant à l'administration de l'Arrangement Multifibres, voir G. H. Perlow, "The Multilateral Supervision of International Trade; Has the Textiles Experiment Worked?"

7. Le protocole de prorogattion de l'AMF négocié à la fin de 1977 est entré en vigueur le 1er janvier 1978; il est reproduit dans GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément numéro 24*, p. 5-8.

8. Le protocole négocié à la fin de 1981 et qui proroge l'AMF pour quatre ans et sept mois à compter du 1er janvier 1982 est reproduit dans GATT,

9. K. Stegemann, *Canadian Non-Tariff Barriers to Trade*, p. 10-13.

10. Déclaration du ministre de l'Industrie et du Commerce à la Chambre des communes du 14 mai 1970, p. 6953. On trouvera une analyse détaillée de la politique canadienne en matière de textiles pour la première moitié des années 1970 dans C. Pestieau, *The Canadian Textile Policy: A Sectoral Trade Adjustment Strategy?*

11. Pestieau, *Canadian Textile Policy*, p. 35.

12. La version intégrale du rapport se trouve dans Canada, Commission du textile et du vêtement, *Enquête sur les vêtements : rapport au ministère de l'Industrie et du Commerce*; cet ouvrage contient également le rapport provisoire de la Commission et les recommandations qu'elle avait présentées l'automne précédent.

13. Canada, Commission du textile et du vêtement, *Enquête sur les textiles et les vêtements : rapport au ministère de l'Industrie et du Commerce*, vol. 1 et vol. 2.

14. Gouvernement du Canada, Communiqué de presse : "Government Policy for the Textile and Clothing Sectors", Ottawa et Montréal, 19 juin 1981.

15. Canada, ministère des Affaires extérieures, *Sommaire des ententes bilatérales du Canada prévoyant des restrictions sur les importations – Textiles et vêtements*. Ce document renferme aussi le texte intégral de l'Arrangement Multifibres, le protocole le prorogeant au-delà du 1er janvier 1982 et le texte de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, de même que la Liste des marchandises d'importation contrôlées du 11 février 1982 et les notifications de la même date relatifs à un certain nombre de licences générales d'importation.

16. Pour une analyse critique des obstacles canadiens aux importations des pays en développement, voir M. A. Biggs, *The Challenge: Adjust or Protect?*

17. Lire, par exemple, G. T. Jenkings, *Costs and Consequences of the New Protectionism: The Case of the Canadian Clothing Industry*. Dans son étude, l'auteur estime que les consommateurs canadiens ont perdu près de 470 millions de dollars par année (1979) en raison des contingents et des tarifs élevés appliqués aux importations de vêtements; sur ces pertes, les contingents leur ont à eux seuls coûté environ 200 millions de dollars par année.

10. *Les pays en développement au GATT et à la CNUCED*

Au départ, il était entendu que le GATT traiterait tous les pays sur un pied d'égalité, tout au moins de façon nominale, peu importe leur taille, leur puissance économique, leur rôle dans le commerce international ou leur état de développement. Un mécanisme de scrutin pondéré pour l'Organisation internationale du commerce (OIC), comme celui qui existait au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque internationale de reconstruction et de développement (Banque mondiale), avait fait l'objet de chaudes discussions à la conférence de La Havane de 1947-1948. Finalement, on opta pour l'octroi d'un vote par pays. Parallèlement, on estimait que les pays moins développés devraient bénéficier de certaines exemptions aux règlements et aux procédures de l'Accord général et qu'ils seraient dans l'incapacité de contribuer pleinement à la libéralisation des échanges. La distinction entre pays moins développés et pays industrialisés se développa peu à peu et fut officiellement reconnue de diverses manières au fil des ans. Vers le milieu des années 1960, cette tendance fut renforcée par l'introduction d'un nouveau facteur capital sur la scène du commerce international au GATT : la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) dont le but était essentiellement d'aider les pays moins développés à obtenir une part plus importante et plus équitable des avantages découlant du commerce international.

Durant plus de quinze ans, la CNUCED a sensibilisé de plus en plus le monde aux problèmes commerciaux et économiques particuliers des pays en développement et a intensifié les efforts déployés pour aplanir toute une gamme de difficultés majeures pour ces pays par la coopération. Les objectifs de la CNUCED diffèrent considérablement de ceux du GATT. En effet, l'Accord général vise essentiellement la libéralisation des échanges internationaux par un commerce sans discrimination et la constitution d'un

ensemble commun de lois commerciales que tous les pays membres seraient tenus de respecter. Au contraire, la CNUCED cherche à restructurer le système des échanges afin que les pays moins développés puissent profiter davantage du commerce international et ainsi se développer plus rapidement. Les activités du GATT et de la CNUCED ne sont pas nécessairement incompatibles, mais les deux organismes se sont heurtés à diverses reprises, principalement en raison de leurs objectifs fort différents.[1]

La création de la CNUCED résulte de l'accession d'anciennes colonies à l'indépendance à la fin des années 1950 et au début des années 1960 et du nombre croissant de plaintes formulées par les pays moins développés à l'égard des organisations internationales qui ne répondaient pas à leurs intérêts particuliers en matière de commerce et d'économie, notamment le GATT. Plusieurs années plus tard, l'ancien secrétaire général de la CNUCED devait donner une autre explication à la création de cette deuxième organisation au sein du réseau commercial :

> A-t-on vraiment besoin de la CNUCED? Les événements ont répondu à cette question. La CNUCED existe bel et bien, mais sans doute n'aurait-elle jamais vu le jour si l'Organisation internationale du commerce prévue dans la charte de la conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi de La Havane en 1948 s'était matérialisée.[2] [traduction]

Rôle des pays en développement dans les négociations de Genève et de La Havane

Les pays moins développés avaient joué un rôle prépondérant aux conférences de Genève et de La Havane de 1947-1948 et avaient généralement fait front commun pour défendre leurs intérêts.[3] Ce groupe comprenait les pays d'Amérique latine et d'ailleurs qui avaient gagné leur indépendance avant la guerre et quelques États qui l'avaient obtenu plus récemment comme l'Inde, le Pakistan et l'Indonésie. L'Australie était solidaire du groupe sur certains points. Ensemble, ces pays avaient réclamé un certain nombre d'exemptions aux règles ordinaires applicables aux échanges, mais ne remportèrent pas tout le succès escompté sur ce plan. Les principales dispositions de l'Accord général ayant trait aux difficultés commerciales des pays en développement avaient été incorporées à l'article XVIII, qui connut une refonte en 1955, même si les nouvelles modifications n'apportaient aucun changement important. Essentiellement, cet article fait siennes les vieilles théories de la substitution des importations comme approche au développement économique et par conséquent, accorde plus de liberté aux pays moins développés qu'aux pays industrialisés en ce qui concerne le maintien de restrictions à l'importation par le contingentement et d'autres mesures visant à encourager la naissance de nouvelles industries. Rien dans l'article XVIII n'avait trait aux problèmes d'exportation des pays moins développés.

L'article XVIII octroie aux pays moins développés une plus grande liberté en ce qui concerne le relèvement de tarifs réduits ou consolidés en vertu de l'Accord général. Cette disposition ne présente néanmoins guère d'utilité car la plupart des pays en développement ont réduit ou consolidé très peu de leurs tarifs lors des négociations du

GATT et beaucoup d'entre eux ont continué d'appliquer des droits de douane très élevés, à des fins de protection et pour d'autres raisons. Une autre dispense accordée par l'article XVIII autorise les pays en développement à limiter leurs importations pour améliorer leur balance des paiements, en vertu de règles un peu moins sévères que celles de l'article XII. Une troisième concession (XVIII:13) permet à ces pays de recourir à des restrictions quantitatives pour promouvoir le développement de certaines industries. Ces dernières restrictions doivent néanmoins passer par un processus de consultation, de négociation et d'approbation élaboré par les parties contractantes et on y a rarement recouru en pratique. Les pays en développement sont parvenus à maintenir leurs restrictions quantitatives et d'autres mesures de réglementation des importations en recourant aux règles plus faciles de l'article XVIII, qui sanctionne l'emploi de telles restrictions pour des questions de balance des paiements.

Un des principaux objectifs poursuivis par les pays en développement aux conférences de Genève et de La Havane, objectif auquel souscrivait généralement le Canada, consistait à favoriser la conclusion et l'application d'accords internationaux sur les produits de base, de manière à stabiliser leur prix et d'autres paramètres du marché. Comme on le verra au chapitre 11, toute une partie de la Charte de La Havane était consacrée aux principes et aux mécanismes relatifs à de tels accords, mais les dispositions pertinentes n'étaient pas reprises dans l'Accord général, oubli qui, du point de vue des pays en développement, a considérablement réduit l'utilité de ce dernier comme instrument de coopération au commerce. Lorsque la Charte de La Havane fut abandonnée, on prit des arrangements pour que la négociation d'accords sur les produits de base puisse se faire au sein des Nations Unies. Par la suite, c'est la CNUCED qui devait se charger de cette tâche.

Du point de vue des pays moins développés, l'absence de la section de la Charte de La Havane relative aux pratiques commerciales restrictives dans l'Accord général a également contribué à affaiblir ce dernier. En effet, ces pays considéraient qu'on avait besoin de règles internationales pour contrôler les ententes du type cartel conclues par les multinationales qui avaient leur siège dans les pays industrialisés. Les tentatives entreprises par la suite pour réintroduire des règles à cet égard dans l'Accord général se sont soldées par un échec. Un ensemble de règles analogues a cependant été élaboré sous les auspices de la CNUCED et des directives similaires ont été ratifiées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

À la conférence de La Havane, les pays en développement obtinrent une dérogation au principe de la nation la plus favorisée (NPF) ainsi qu'à la règle interdisant l'introduction de nouvelles préférences afin de conclure de nouvelles ententes à tarif préférentiel entre pays en développement adjacents ou voisins. La charte prévoyait une telle dérogation, mais pas l'Accord général, même si les deux offraient cette possibilité aux unions douanières et aux zones de libre-échange au véritable sens du terme. Comme on a pu le constater au chapitre 6, les règles de l'Accord général en matière de préférences ont par la suite été fortement assouplies pour les pays moins développés.

Dans le même chapitre, on soulignait que les pays en développement avaient toujours été désavantagés par les règlements et les procédures de l'Accord général au moment des négociations tarifaires. Un obstacle avait trait au principe de la réciprocité,

en vertu duquel les coupures tarifaires effectuées par un pays doivent entraîner des réductions similaires dans l'autre État. Même si ce principe n'a pas toujours fait l'objet d'une application rigoureuse pour les pays moins développés, ces derniers peuvent rarement offrir des concessions suffisantes aux grandes puissances commerciales pour qu'elles réduisent les tarifs qui ont trait à leurs importations. La règle du "principal fournisseur" a elle aussi soulevé des difficultés. En effet, les pays importateurs sont tenus de négocier avec le principal fournisseur d'un produit donné, mais pas nécessairement avec les autres. Or, rares sont les produits qui ont pour principal fournisseur un pays en développement. Les règles du GATT relatives à la réciprocité et à la question du principal fournisseur ont officiellement été modifiées par la suite pour tenir compte des problèmes des pays en développement.

En dépit de ces difficultés, les pays en développement ont retiré des avantages appréciables de l'Accord général. Ainsi, grâce au traitement NPF, leurs exportations ont profité de toutes les réductions tarifaires négociées entre les autres États. Par ailleurs, l'Accord général constitue une protection sensible contre la prise de mesures arbitraires par les grandes puissances commerciales. Parallèlement, en pratique, le GATT n'a pas imposé de sanctions très onéreuses contre les politiques et les pratiques commerciales des pays moins développés. De fait, on estime communément que l'Accord s'est montré très généreux sur ce plan.

Les faiblesses de l'Accord général telles que les perçoivent les pays en développement expliquent en partie la lente progression de ces derniers parmi les membres de l'Accord au cours des années 1950. Presque tous les pays industriels faisaient partie du GATT en 1957, mais le nombre de pays en développement également membres n'était passé que de dix à treize. Pour accroître l'intérêt des États moins développés et des anciennes colonies dont le nombre ne cessait d'augmenter, on lança un programme spécial qui mettait largement l'accent sur les obstacles que les pays industrialisés avaient dressés contre les exportations des pays moins développés.

Obstacles aux exportations des pays moins développés

En 1957, les parties contractantes du GATT créèrent une tribune d'économistes de réputation internationale pour examiner les problèmes commerciaux de l'heure. Leur rapport, intitulé *L'évolution du commerce international* ou "Rapport Haberler", d'après le président du groupe, se concentrait dans une grande mesure sur les problèmes d'exportation des pays moins développés et attribuait essentiellement ces problèmes aux régimes d'importation des pays industriels.[4] À la suite de ce rapport, les parties contractantes instituèrent le Troisième Comité qui, au cours des quelques années suivantes, procéda à une étude approfondie des obstacles que les pays industrialisés avaient dressés contre les produits présentant un intérêt particulier pour les pays moins développés, pris séparément et collectivement. Le nouveau comité fit apparaître une multitude de tarifs élevés applicables aux produits finis comme le textile, le vêtement, la chaussure et les articles peu usinés pour lesquels les pays en développement désiraient

trouver des débouchés; des tarifs progressifs garantissant un degré de protection sensible contre toute forme transformée des matières premières; de très lourdes taxes intérieures sur le café, le thé et le cacao en Europe de l'Ouest; et bon nombre de restrictions quantitatives sur une vaste gamme de produits finis, encore une fois en Europe de l'Ouest. Dans de nombreux cas, ces restrictions étaient illégales aux termes de l'Accord général et supposaient un traitement discriminatoire contre les fournisseurs, à savoir les pays en développement. Les préférences que la Communauté économique européenne (CEE) accordait aux pays d'Afrique auxquels elle était associée, firent l'objet de vives protestations de la part des pays en développement exclus de tels arrangements. Les pays d'Europe occidentale étaient généralement la cible préférée du Troisième Comité, bien que le Canada et les États-Unis aient été critiqués pour avoir préservé certains tarifs prohibitifs, notamment sur les textiles et d'autres produits peu manufacturés.

Insatisfaits des résultats obtenus par le Troisième Comité, au début des années 1960, divers pays en développement membres du GATT mirent sur pied un programme d'action spécial qu'ils soumirent à la session ministérielle de 1963. Il s'agissait là d'une stratégie ambitieuse de libéralisation du commerce qui préconisait, entre autres, l'adoption des mesures suivantes par les pays industriels :

- Le gel de tous les nouveaux tarifs et des mesures non tarifaires à l'égard des exportations des pays en développement;
- L'élimination, au bout d'un an ou de quatre ans au plus tard, de toutes les restrictions quantitatives illégales en vertu de l'Accord général;
- L'importation des produits tropicaux en franchise de droits au bout de deux ans;
- La suppression de tous les droits douaniers sur les produits primaires (délai non précisé);
- L'adoption d'un programme de réduction ou d'élimination des droits sur les produits semi-transformés et finis, y compris une réduction tarifaire d'au moins 50 pour cent en l'espace de trois ans;
- La suppression, en quatre ans, des taxes intérieures sur les marchandises totalement ou essentiellement produites dans les pays en développement;
- La rédaction d'un rapport annuel sur la mise en oeuvre des mesures précédentes.[5]

Cette liste de demandes fut accueillie tièdement par les membres industrialisés du GATT. Les ministres de la Communauté européenne jugèrent bon nombre de requêtes inacceptables, en partie parce qu'elles avaient tendance à affaiblir les relations préférentielles de la CEE avec ses associés d'Afrique. Les ministres des États-Unis et d'autres pays industriels acceptèrent le programme en partie ou exprimèrent quelques réserves. L'attitude du Canada s'avéra relativement positive. (De fait, beaucoup de mesures proposées lui auraient été profitables si elles avaient été adoptées par ses principaux partenaires commerciaux.) Ainsi, le ministre de l'Industrie et du Commerce indiqua que le Canada appuyait le gel des tarifs et des autres obstacles au commerce des pays moins développés; il souligna que son pays n'appliquait aucune restriction

quantitative et encouragea la suppression de telles restrictions par les pays qui y recouraient. Le Canada, ajouta-t-il, coopérerait avec d'autres grands importateurs pour que divers produits tropicaux soit exonérés de droits, même s'il réservait sa position sur les huiles végétales et les oléagineux. Il poursuivit en précisant que le Canada n'imposait aucune taxe intérieure susceptible d'entraîner une discrimination à l'égard des produits intéressant les pays en développement. Selon lui, il était "particulièrement important" que l'Accord général élimine les tarifs sur les produits primaires et le Canada contribuerait aux efforts déployés par les autres pays industriels pour que les négociations à venir englobent le plus possible le projet de suppression des obstacles tarifaires aux exportations de produits semi-transformés par les pays en développement. Le Ministre termina son allocution en indiquant que le Canada s'inquiétait de la conclusion de nouveaux arrangements préférentiels (en l'occurrence, par la Communauté européenne) et estimait qu'affaiblir le principe de commerce sans discrimination pourrait difficilement profiter aux pays plus faibles.[6]

Dans la pratique néanmoins, le programme d'action resta lettre morte. Les pays industrialisés tournèrent leur attention vers les négociations tarifaires et commerciales plus importantes qui s'annonçaient avec la tenue prochaine du Kennedy Round. Les pays moins développés, de leur côté, échafaudèrent d'autres plans en vue de défendre leurs intérêts à la première Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement qui devait avoir lieu en 1964. Les travaux du GATT relatifs à l'élaboration d'une stratégie générale susceptible d'atténuer les obstacles au commerce des pays en développement finirent par s'essouffler et ne retrouvèrent pas leur vigueur initiale. Vers le milieu des années 1960, on se tourna plutôt du côté d'une modification juridique et institutionnelle à l'Accord général, modification qui répondrait aux intérêts commerciaux particuliers des pays en développement.

La Partie IV de l'Accord général

L'annexion d'une nouvelle section à l'Accord général ayant trait aux intérêts commerciaux particuliers des pays en développement trouva partiellement sa raison d'être dans la crainte que la nouvelle CNUCED ne conduise à la naissance d'une nouvelle organisation mondiale en matière de commerce, susceptible de concurrencer le GATT, du moins dans les secteurs d'intérêt pour les pays en développement. Cette crainte se concrétisa par l'addition de trois nouveaux articles réunis pour former une partie IV distincte intitulée "Commerce et développement". Même si on prétend largement que cet exercice n'a pas apporté de gains substantiels aux membres les moins développés de l'Accord général, les articles de la partie IV ont pris une importance symbolique considérable et ont établi une base nouvelle, plus solide, sur laquelle les pays moins développés ont appuyé de nouvelles demandes pour un traitement différencié et plus favorable.

Le premier des trois nouveaux articles, l'article XXXVI, énonce une série d'objectifs et de principes qui n'apportent guère de nouveau au reste de l'Accord. On y

mentionne néanmoins pour la première fois que "les parties contractantes développées n'attendent pas de réciprocité pour les engagements pris par elles dans des négociations commerciales de réduire ou d'éliminer les droits de douane et autres obstacles au commerce des parties contractantes peu développées" (article XXXVI:8). Ce principe devait être reformulé dans la déclaration de Tokyo de 1973 qui marqua le point de départ de la série de négociations du même nom et confirmé dans les décisions adoptées par les parties contractantes à la conclusion de ces négociations. Aussi justifié soit-il sur le plan de l'équité, ce principe ne semble toutefois pas avoir encouragé les pays en développement à participer plus activement aux négociations tarifaires, tant au Kennedy Round de 1965-1967 qu'au Tokyo Round de 1974-1979.

Le second article énumère diverses mesures que prendront les pays industrialisés du GATT quant aux obstacles qui s'opposent au commerce des pays en développement. Ces mesures sont néanmoins décrites en termes fort précis et prévoient de nombreuses réserves; elles ne sont applicables que "dans toute la mesure du possible – c'est-à-dire, sauf lorsque les en empêcheraient des raisons impérieuses comprenant éventuellement des raisons d'ordre juridique . . ." Cet article exprime plus une intention qu'un engagement sous sa forme habituelle. Il passe sous silence la question d'un traitement privilégié des produits des pays moins développés. En outre, il n'établit aucune base juridique en vertu de laquelle les pays en développement seraient exemptés des mesures commerciales introduites par les pays industrialisés comme les restrictions relatives à la balance de paiements ou les surtaxes spéciales à l'importation, les mesures de sauvegarde permises par l'Accord général ou le contingentement des importations de produits agricoles.

Le dernier article consiste essentiellement en la confirmation, encore une fois en des termes très précis, d'un ensemble de programmes existants ou envisagés, d'un intérêt spécial pour les pays en développement et appliqués parallèlement à l'Accord général dans un certain nombre de cas. Cet article fournit une base un peu plus explicite aux travaux du GATT sur les accords internationaux relatifs aux produits de base, sans vraiment lui donner de nouveau mandat à cet égard. Malgré cela, c'est la CNUCED qui a désormais le beau rôle en ce qui a trait à l'organisation et à la poursuite de négociations en la matière, bien que plusieurs accords secondaires, par exemple sur certains produits laitiers et la viande bovine, aient été élaborés au GATT, de même que certains aspects de l'Accord international sur le blé. Le troisième article décrit également le mandat d'un nouveau comité permanent du GATT sur les échanges et le développement, dont la fonction principale, depuis sa création, a été de vérifier l'application des articles de la partie IV et d'exercer un contrôle général sur les mesures commerciales des pays industrialisés susceptibles d'affecter les exportations des États moins développés.

La création de la CNUCED

Tel qu'indiqué plus haut, vers la fin des années 1950, les pays moins développés se mirent de plus en plus à critiquer le fonctionnement des organismes des Nations Unies

(ONU) qui s'intéressaient au commerce et au développement, à une époque même où ces pays étaient sur le point de constituer la majorité à l'Assemblée générale de l'ONU, consécutivement à l'accession de nombreuses colonies à l'indépendance. Les critiques les plus vives avaient trait au GATT qu'on estimait plus s'intéresser aux échanges entre pays industriels qu'aux problèmes commerciaux des États moins développés. Le FMI et la Banque mondiale étaient perçus comme les valets des pays industriels. Le Conseil économique et social de l'ONU fut la cible de critiques non seulement en raison de son inefficacité comme tribune pour un examen sérieux des problèmes économiques et commerciaux du monde, mais aussi parce que sa composition ne reflétait pas la toute nouvelle position majoritaire du Tiers-Monde aux Nations Unies. Enfin, on estimait que le secrétariat de l'ONU à New York représentait mal les pays moins développés, surtout sur le plan économique.

Au début des années 1960, les plaintes des pays en développement prirent une forme plus concrète par la soumission d'une proposition à l'Assemblée générale en vue d'organiser une conférence spéciale sur le commerce et le développement qui se concentrerait sur les problèmes d'intérêt particulier pour ces pays. La conférence eut lieu à Genève en 1964. Un des principaux objectifs des pays en développement était de créer une nouvelle institution internationale permanente responsable du commerce et du développement aux Nations Unies, où leur force combinée serait supérieure à celle qu'ils détenaient au GATT, au FMI ou à la Banque mondiale, et où ils pourrait élaborer un nouvel ensemble de principes plus apte à défendre des intérêts de ces pays sur le plan du commerce extérieur et du développement.

Les résultats de la première CNUCED furent profondément influencés par les propositions de Raul Prebisch, le secrétaire exécutif de la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine, contenues dans le rapport "Towards a New Trade Policy for Development". Les participants souscrivirent à des arrangements qui englobaient les éléments suivants : tenue d'une conférence sur le commerce et le développement aux Nations Unies tous les trois ans; arrangements institutionnels permanents au sein de la CNUCED en vue d'absorber les organes existants de l'ONU intéressés aux accords internationaux sur le commerce des produits de base; création d'un nouveau secrétariat, plus important, pour la CNUCED à Genève, afin d'échapper à l'influence du siège social de New York; enfin, constitution d'un Conseil du commerce et du développement de cinquante-quatre membres qui se réunirait entre les conférences et créerait des comités auxiliaires pour examiner divers problèmes, dont ceux posés par la fabrication et l'expédition.[7]

Le secrétariat de la CNUCED à Genève a connu une croissance rapide. Il a affiché une nette tendance à défendre ouvertement les intérêts du Tiers-Monde en matière de commerce et de développement, en proposant un nouveau mécanisme de recherche et d'analyse sur les problèmes d'un intérêt particulier pour ces pays dans ces deux domaines et en servant de tremplin aux projets destinés à les régler à l'échelon international. Le secrétariat de la CNUCED a également organisé et supervisé les négociations relatives aux accords internationaux sur les produits de base, bien que ces accords, une fois institués, jouissent d'un secrétariat bien à eux à leur siège social de Londres ou d'ailleurs.

La création et les activités de la CNUCED ont eu un profond impact sur la politique commerciale internationale et d'autres secteurs de l'économie et du développement. Ainsi, la CNUCED est parvenue à exprimer une nouvelle impression d'unité et de force au sein des pays en développement désormais désignés sous le nom de "Groupe des 77"; ce faisant, pour le meilleur ou pour le pire, elle a jeté un nouvel élément dans la confrontation Nord-Sud, pratiquement pour tous les points prévus à son ordre du jour.[8] L'unité des pays en développement n'est toutefois pas inébranlable et on a assisté à la naissance de trois groupes aux opinions divergentes : les pays exportateurs de pétrole de l'OPEP; les pays à revenu moyen comme la Corée du Sud, le Brésil, le Mexique, Singapour et les Philippines, souvent qualifiés de "nouveaux pays industriels" (NPI), à l'industrie de la fabrication diversifiée et en pleine expansion; et les pays les moins développés, les plus pauvres, mais aussi les plus nombreux. Bien que la CNUCED ait raisonnablement bien préservé l'unité originale du Groupe des 77, il est rare que des questions particulières n'entraînent pas des divergences d'opinion.

La CNUCED a également eu d'importantes répercussions sur l'idéologie qui entoure les difficultés commerciales et les autres problèmes économiques des pays en développement. Les recherches et les analyses du secrétariat de la CNUCED ont conduit à une redéfinition des problèmes et à la présentation de nouvelles solutions controversées. Le rôle et les travaux de la CNUCED en matière de commerce ont été renforcés par la proposition d'un "nouvel ordre économique international" (NOEI) à l'Assemblée générale des Nations Unies vers le milieu des années 1970, une proposition qui devait apporter des changements majeurs au système économique mondial. En 1974 puis en 1975, l'Assemblée générale élabora des stratégies aptes à permettre la réalisation des changements préconisés, bien que certains pays industriels, notamment le Canada exprimèrent des réserves à cet égard. Les stratégies en question avaient trait à une vaste gamme de problèmes commerciaux, aux accords monétaires internationaux, à l'aide et au transfert de la technologie, et proposaient une réforme des organisations internationales dans ces secteurs. En matière de commerce, le NOEI reprenait bon nombre des objectifs poursuivis par le Groupe des 77 au sein de la CNUCED, en accordant une place prépondérante au commerce des produits primaires par les pays moins développés.

La façon dont le Groupe des 77 et le secrétariat de la CNUCED abordèrent les éléments du NOEI relatifs au commerce extérieur reflétait la remise en question antérieure des concepts et des principes de l'Accord général. Le libre-échange et un commerce sans discrimination, prétendait-on, sont source d'injustice, les pays industriels réalisant des bénéfices plus importants que les États moins développés. En laissant les forces du marché agir librement et les sociétés transnationales jouer leur rôle, on assiste à une érosion du prix des produits primaires et des revenus tirés de leur exportation par les pays producteurs. Les séries de négociations successives du GATT ont atténué les obstacles au commerce entre pays industriels, mais les pays moins développés, avec leur force de levier inférieure, ont été incapables d'abattre ceux que ces mêmes pays avaient dressés contre leurs exportations. Les matières premières semi-transformées par les pays moins développés et plusieurs produits agricoles sont donc traités de façon discriminatoire. Les pays industriels continuent d'appliquer un tarif prohibitif et d'opposer d'importants obstacles non tarifaires aux échanges de produits pour lesquels

les États moins développés possèdent un avantage concurrentiel comme le textile, le vêtement, la chaussure et de nombreux produits peu manufacturés.[9]

La stratégie poursuivie par le Groupe des 77 à la CNUCED, et solidement étayée par le secrétariat de cet organisme, visait quelques objectifs précis, du moins jusqu'à tout récemment. Le premier consistait à obtenir un accès privilégié pour les produits finis et transformés des États membres sur le marché des pays industrialisés. Le second concernait l'amélioration des prix et des autres conditions du marché pour les produits primaires des pays moins développés. Un troisième objectif avait trait au contrôle des activités des multinationales et des pratiques commerciales restrictives qui nuisent aux intérêts des pays moins développés. Beaucoup de pays industriels, notamment les États-Unis, se sont opposés au programme de la CNUCED axé sur cette stratégie ou ne l'ont accepté qu'avec beaucoup de réticence. Les pays industrialisés ont également bloqué, avec plus de succès cette fois, les tentatives effectuées pour déloger le GATT de sa place stratégique au coeur du système des échanges ou pour transformer la CNUCED en organisation mondiale du commerce dans les grandes lignes de l'OIC.

Depuis un an ou deux, les membres de la CNUCED accordent un soutien plus positif aux principes du système commercial multilatéral comme le symbolise l'Accord général. Ce changement d'attitude témoigne d'une crainte croissante, parmi les pays en développement, de voir les pays industriels se retrancher derrière des mesures protectionnistes qui, dans certains cas, traitent de façon discriminatoire les produits finis des pays en développement. Cette remarque est particulièrement valable pour l'Arrangement Multifibres (AMF). Des études et des rapports récents de la CNUCED préconisaient la consolidation des règles et des principes de l'Accord général plutôt que leur abandon.[10]

Activités de la CNUCED en matière d'échanges

Depuis sa création vers le milieu des années 1960, les principales activités de la CNUCED dans ce domaine ont été les suivantes.

Système généralisé de préférences (SGP)

Ce système, né des initiatives prises par la CNUCED vers la fin des années 1960, est examiné plus en détail au chapitre 11. En bref, il signifie que les pays industriels appliquent un tarif préférentiel à diverses marchandises, surtout des produits finis et semi-transformés qu'ils importent des pays en développement. Bien que le SGP ait principalement été négocié sous les auspices de la CNUCED, les États industrialisés ont dû obtenir l'approbation des parties contractantes du GATT pour s'écarter de la règle NPF et accorder un tarif plus bas aux pays moins développés.

Programme intégré pour les produits de base

Ce programme de la CNUCED a été institué au début des années 1970. Il vise en partie l'adoption d'une plus longue liste d'accords internationaux sur les produits de base, y compris les produits primaires d'un intérêt particulier pour les pays en développement sur le plan des exportations. Il prévoit aussi la création d'un fonds commun international qui servirait à la constitution de réserves d'urgence visées par des accords distincts, de même qu'à financer divers autres projets conçus pour accroître la production et la mise en marché des produits primaires par les pays en développement. À la fin de 1983, le programme de la CNUCED n'avait donné lieu à la négociation et à la mise en oeuvre que de deux nouveaux accords sur les produits de base (sur le caoutchouc brut et le jute). Bien que l'entente relative à la création d'un fonds commun ait été ratifiée, celui-ci est beaucoup moins important qu'on l'avait prévu à l'origine et trop peu de pays ont adhéré à l'entente pour qu'on puisse l'appliquer. Le chapitre 11 décrit le programme de la CNUCED relatif aux produits de base.

Pratiques commerciales restrictives

À partir de 1976, la CNUCED s'intéressa à l'élaboration d'un code de principes et de règles équitables pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives. Après de plus amples négociations, le code fut sanctionné à une conférence de l'ONU tenue en avril 1980. Il s'agit d'un code volontaire adressé autant aux entreprises privées qu'aux gouvernements. Il définit les "pratiques commerciales restrictives" comme des activités ou des comportements qui entravent l'accès aux marchés ou nuisent inconsidérément d'une autre façon à la concurrence et qui ont ou sont susceptibles d'avoir une incidence malheureuse sur les échanges internationaux, et plus particulièrement sur les activités commerciales et l'essor des pays en développement. Le code touche les marchandises et les services et est aussi valable pour les sociétés d'État que les entreprises privées, y compris les multinationales. Puisqu'il est volontaire, le code ne renferme aucune disposition relative aux infractions, même s'il demande aux gouvernements qui l'ont endossé de prendre les "mesures appropriées" pour respecter leurs engagements. Un groupe d'experts intergouvernemental de la CNUCED surveillera l'application du code et examinera les propositions visant à l'améliorer et à l'étendre. Au bout de cinq ans, le code fera l'objet d'une mise au point dans le cadre d'une deuxième conférence de l'ONU. Le nouveau code sur les pratiques commerciales restrictives exerce considérablement moins de demandes sur les gouvernements que les dispositions énoncées il y a trente-cinq ans dans le projet de charte de La Havane. Il est aussi beaucoup moins exigeant que la série de recommandations adoptées par l'OCDE en 1967, en 1973 et en 1979, du moins en ce qui concerne les consultations bilatérales et l'échange d'information entre gouvernements sur les cas particuliers de pratiques commerciales restrictives.[11]

Autres programmes de la CNUCED

Depuis un an ou deux, le secrétariat et les membres de la CNUCED ont tourné leur attention vers le protectionnisme et la restructuration du système des échanges, surtout dans les pays industrialisés. Récemment, le secrétariat de la CNUCED a vivement défendu les nouveaux concepts "d'autonomie collective" et "de coopération économique entre pays en développement" qui prévoient l'introduction d'un nouveau système "global" de préférences entre pays en développement afin d'intensifier le commerce au Tiers-Monde.

Progrès récents

La détérioration de la situation économique dans le monde au cours des quelques dernières années a entraîné la stagnation du marché mondial des produits exportés par de nombreux pays en développement, l'introduction de nouvelles mesures protectionnistes par les pays industriels et un effondrement général du prix mondial des produits primaires. On a également assisté au tarissement de l'aide publique et des fonds privés mis à la disposition du Tiers-Monde, de même qu'à un redressement dramatique de la dette extérieure de nombreux pays moins développés.[12] Ces tendances ont poussé les pays du Tiers-Monde à dénoncer sans relâche la structure et le fonctionnement du système commercial international. Des développements récents survenus au niveau de la CNUCED et du GATT semblent avoir donné du poids à ces critiques. Enfin, de fortes pressions ont été exercées en vue de la tenue de "négociations mondiales", en partie pour défendre les intérêts des pays moins développés par une modification de la structure et du fonctionnement du système commercial.

Dans son rapport *Nord-Sud* dévoilé en 1980, la Commission Brandt suggérait qu'un groupe international de dirigeants se réunisse pour faire progresser la coopération mondiale dans ses grandes lignes. En octobre 1981, les chefs d'État de 22 pays se sont donc rencontrés pour deux jours à Cancun, au Mexique, sous la co-présidence du premier ministre Trudeau, du Canada, et du président du Mexique. Aucun consensus n'émergea de la réunion en ce qui concerne la tenue de "négociations mondiales", principalement face à l'opposition des États-Unis, même s'il est indubitable qu'elle a contribué à une plus grande sensibilisation aux problèmes commerciaux et économiques de l'axe Nord-Sud.[13]

À toutes fins pratiques, les tarifs du SGP élaborés par la CNUCED et introduits lors de la première moitié des années 1970 n'ont guère facilité les exportations des pays moins développés (voir chapitre 11). Le programme visant à accroître et à stabiliser le prix des produits primaires, qui constituait le cheval de bataille de la CNUCED au cours de la première moitié des années 1970, n'a eu lui aussi que des résultats limités (voir chapitre 12). Le processus de négociation et de confrontation de la CNUCED et des Nations Unies a sans aucun doute amené la collectivité internationale à changer la façon dont elle aborde les problèmes commerciaux des pays moins développés. Quoi qu'il en soit, il est clair que les grandes puissances industrielles s'opposent toujours fermement à

ce que la CNUCED et les Nations Unies contrôlent les activités du GATT ou à ce que la CNUCED remplace celui-ci comme moyen du système commercial.[14]

Les réductions tarifaires auxquelles a donné lieu la série de négociations du Tokyo Round seront appliquées sur la base du traitement NPF, et par conséquent, profiteront aux exportations des États moins développés. Ces derniers se sont néanmoins plaints que les pays industriels avaient effectué peu de coupures aux tarifs applicables aux produits qui les intéressent le plus, à savoir le textile, le vêtement et la chaussure, pour lesquels les droits demeurent exceptionnellement élevés. En outre, les avantages issus des réductions tarifaires sujettes au traitement NPF sont compensés dans une certaine mesure par le rétrécissement de la marge préférentielle dont profitaient les pays en développement en vertu du SGP. Le Tokyo Round n'a presque pas touché aux tarifs "progressifs" de la plupart des pays industrialisés qui assurent une forte protection des secteurs de la transformation et de la fabrication. Enfin, on n'a pas apporté de changements sensibles aux régimes d'importation très protectionnistes de nombreux pays industriels, en particulier ceux d'Europe occidentale, pour toute une gamme de denrées comme le sucre, la viande et les céréales qui comptent pour beaucoup dans les exportations des pays moins développés.

D'autres craintes ont trait au traitement NPF "conditionnel" qui caractérise plusieurs codes sur les obstacles non tarifaires adoptés à l'issue du Tokyo Round. Les pays moins développés pourraient se voir privés des avantages que présentent ces codes s'ils ne les ratifient pas et n'en acceptent pas les obligations; très peu de pays en développement les ont ratifiés jusqu'à présent. Le Tokyo Round a également introduit le concept d'une "gradation" des pays en développement afin d'inciter les plus avancés à participer davantage et plus efficacement au GATT. Cette "gradation" pourrait néanmoins déboucher sur le rejet des demandes présentées par ces pays en vue d'un traitement spécial, plus favorable, aux fins de l'Accord général; enfin, des pays industriels pourraient refuser d'accorder à ces États le même traitement préférentiel qu'aux autres pays en développement en vertu du SGP. Le Tokyo Round n'a pas non plus débouché sur une grande libéralisation des régimes d'importation restrictifs que maintiennent pratiquement la totalité des pays moins développés et qui entravent sans aucun doute l'expansion du commerce au sein de ce groupe. Toutefois, comme on l'a déjà souligné, la nouvelle série de négociations a amené les parties contractantes à sanctionner des décisions qui relâchent les règles applicables au troc de nouvelles préférences commerciales entre pays moins développés. On pourrait donc assister à une certaine libéralisation des échanges dans le Tiers-Monde. Dans l'ensemble, il est évident que le Tokyo Round a plus contribué à accroître qu'à apaiser le mécontentement des pays moins développés quant au fonctionnement de l'Accord général.[15] La prorogation de l'Arrangement Multifibres en 1978 puis en 1982 n'a certes pas dû atténuer ce sentiment. Comme on l'a vu au chapitre 8, l'AMF a été modifié de telle manière que les États industrialisés peuvent désormais appliquer des contrôles de plus en plus sévères aux importations de textiles et de vêtements des pays moins développés, en particulier des fournisseurs les plus importants.

Intérêt pour le Canada

Les politiques canadiennes qui ont trait aux intérêts commerciaux des pays moins développés ont considérablement défrayé la manchette des journaux au cours des dernières années.[16] Dans le contexte des relations plus vastes de l'axe Nord-Sud, le Canada a largement soutenu les intérêts des pays moins développés. En effet, en tant que principal exportateur de toute une gamme de matières premières et de produits alimentaires, le Canada partage les intérêts des pays moins développés quant à la consolidation des marchés internationaux de produits primaires et à l'atténuation des obstacles aux échanges de ces produits. Le Canada et beaucoup de pays en développement ont également intérêt à voir baisser les tarifs et les obstacles appliqués par les pays importateurs aux formes transformées des matières premières, car ces obstacles peuvent nuire à l'expansion de leur industrie de transformation. En ce qui concerne les importations, relativement peu de tarifs ou d'obstacles entravent l'importation de matières premières et de produits agricoles tropicaux au Canada. Cependant, celui-ci a toujours protégé son industrie de la fabrication et certains secteurs de son agriculture à grand renfort de droits douaniers et de mesures variées. Le tarif canadien demeure assez élevé pour de nombreux produits finis qu'exportent les pays en développement et les droits inférieurs du SGP n'ont eu des effets significatifs sur les échanges que dans des cas très rares. Fait beaucoup plus important, depuis quelques années, le Canada impose des restrictions quantitatives de plus en plus sévères sur les importations de vêtements "bon marché", certains textiles et les chaussures, restrictions qui nuisent considérablement aux intérêts commerciaux de nombreux pays en développement même si elles sont rarement plus importantes que celles introduites par la plupart des autres pays industrialisés.

L'approche du Canada quant aux activités de la CNUCED en matière de commerce extérieur est à la mesure de sa conviction quant au bien-fondé d'un système d'échanges libéral gouverné par des règles commerciales internationales comme celles de l'Accord général. En outre, comme on a déjà pu le constater, les travaux de la CNUCED sont fortement politisés et les questions ont tendance à y être examinées et réglées selon un processus de confrontation et par l'exercice du pouvoir, ce qui a tendance à laisser la prise de décisions aux factions les plus puissantes. Au sein de la CNUCED, le Canada est souvent contraint de rester sur la défensive ou d'encourager la réalisation d'un compromis entre les positions adverses d'autres États, ce qui peut l'amener à négliger ses propres intérêts dans l'exercice.

Par ailleurs, la plupart des grands programmes de la CNUCED visent des objectifs qui s'écartent des objectifs commerciaux fondamentaux ou traditionnels du Canada. Les efforts des pays en développement et du secrétariat de la CNUCED sont plus axés vers l'instauration de nouvelles préférences que vers la libéralisation des échanges. De plus, les programmes de la CNUCED relatifs aux produits primaires épousent étroitement les intérêts des pays exportateurs en développement. Ces programmes ont été mis en oeuvre dans une optique de confrontation et de lutte idéologique, ce qui semble plus souvent avoir nui à la matérialisation d'une entente sur de nouveaux accords constructifs qu'avoir encouragé l'apparition de nouvelles formes de coopération internationale. Ceci pour dire que les organisations de producteurs canadiennes se méfient de plus en plus de

la CNUCED comme tribune pour la négociation d'accords et d'autres arrangements internationaux sur le commerce des produits primaires.

Si le Canada a participé activement à toute une gamme de projets de la CNUCED, il a eu tendance à faire preuve de prudence, voire à adopter une position négative dans l'approche de cette dernière aux échanges. Il n'a donc pas joué un rôle prépondérant dans l'administration générale du programme de la CNUCED et on compte très peu de Canadiens parmi les cadres du secrétariat de la CNUCED à Genève.

Renvois

1. Pour une analyse générale de l'ascension du GATT et de la CNUCED du point de vue des pays moins développés, lire J.A. Finlayson et M. W. Zacher, "International Trade Institutions and the North/South Dialogue".

2. M. Perez-Guerrero, secrétaire général de la CNUCED, *UNCTAD's Contribution to a Just and Durable Peace*, p. 1.

3. On trouvera une analyse détaillée du rôle des pays moins développés dans les négociations relatives à l'OIC et à l'Accord général après la guerre et dans les progrès subséquents du GATT vis-à-vis des pays moins développés dans K. Kock, *International Trade Policy and the GATT 1947-1967*, chapitre IX. Lire aussi K. W. Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization*, chapitre 14.

4. Elle se constituait des professeurs Haberler (États-Unis), Tinbergen (Pays-Bas), Meade (Grande-Bretagne) et Campos (Brésil); son rapport est reproduit dans GATT, *L'évolution du commerce international*.

5. L'énoncé du programme se retrouve dans GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément no 12*.

6. L'allocution du ministre du Commerce est reproduite dans une version plus détaillée dans G. L. Reuber, *Canada's Interest in the Trade Problems of Less-Developed Countries*, p. 5-7.

7. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement a eu lieu à six reprises : à Genève (1964), à New Delhi (1968), à Santiago (1972), à Nairobi (1976), à Manille (1979) et à Belgrade (1983). Dans "The Creation of UNCTAD" *in* R. W. Cox (éd.), *International Organization: World Politics*, C. L. Robertson relate en détail les négociations qui ont débouché sur la première conférence. Pour une analyse générale de la structure et des travaux de la CNUCED jusqu'au début des années 1970, lire B. Gosovic, *UNCTAD: Conflict and Compromise*. Pour une analyse plus récente de la CNUCED et particulièrement de ses activités en matière de commerce des produits primaires, lire R. L. Rothstein, *Global Bargaining: UNCTAD and the Quest for a New International Economic Order*. Le bulletin mensuel de cette organisation contient des renseignements sur ses activités courantes.

8. Le "Groupe des 77" est né d'un caucus des pays en développement lors des préparatifs de la première CNUCED; ses membres dépassent maintenant de beaucoup le nombre originel. Les pays industrialisés ont créé un caucus correspondant, le "Groupe B", qui recourt à l'OCDE pour coordonner leur position

sur les questions soulevées dans le cadre de la CNUCED. Les pays socialistes de l'Europe de l'Est constituent le "Groupe D". Les activités de la CNUCED ont principalement trait aux problèmes de commerce et de développement entre pays moins développés et pays industrialisés du Groupe B; à cet égard, les pays socialistes du Groupe D ne jouent qu'un rôle de second plan.

9. Les objectifs du Nouvel ordre économique international en matière de commerce sont énoncés aux chapitres 9 et 11 du rapport de la Commission indépendante sur les problèmes du développement international, *Nord-Sud : un programme de survie* (rapport Brandt). Pour une analyse critique des aspects du NOEI relatifs aux échanges, lire A. MacBean, *A Positive Approach to the International Economic Order, Part I: Trade and Structural Adjustment*.

10. Lire, par exemple, l'analyse de la CNUCED, "Protectionism and Structural Adjustment in the World Economy" de même que CNUCED, "Report of the Trade and Development Board on the First Part of Its Twenty-Fourth Session".

11. Le code *The Set of Multilateraly Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices* a été adopté à une conférence des Nations Unies sur les pratiques commerciales restrictives en avril 1980; il est reproduit dans *International Legal Materials* 19 (mai 1980): 813-823. (Washington, D.C.: American Society of International Law). Lire T.L. Brewer, "International Regulation of Restrictive Business Practices" pour une évaluation des derniers progrès en matière de pratiques commerciales restrictives au sein de la CNUCED.

12. Voir les numéros successifs du *World Development Report* (Washington D.C.: Banque internationale pour la reconstruction et le développement) pour un examen général des questions de commerce et de développement d'un intérêt particulier pour les pays moins développés.

13. Dans *Third World Quarterly* 4 (juillet 1982) de la Third World Foundation se trouve une série d'articles et de commentaires sur la réunion de Cancun. Voir aussi The Trilateral Commission, *Trialogue* 28 (hiver 1981-1982) pour des commentaires sur la rencontre entre le premier ministre Trudeau et ses homologues.

14. Finlayson et Zacher proposent une évaluation récente et plus précise du rôle du GATT et de la CNUCED dans le système des échanges dans "International Trade Institutions", p. 762-765.

15. Lire CNUCED, Secrétaire général, *Assessment of the Results of the Multilateral Trade Negotiations* TD/B/778 et TD/B/778/Addition 1 pour une analyse assez négative des résultats du Tokyo Round, sous l'angle des pays moins développés (publication de 1980 du secrétariat de la CNUCED). Voir aussi le bulletin mensuel de la CNUCED (décembre 1981) pour une évaluation de l'incidence des négociations du Tokyo Round sur le système des échanges et sur le développement parallèle des relations commerciales internationales. Une évaluation plus positive des négociations du point de vue des pays moins développés est exprimée dans B. Balassa, *The Tokyo Round and the Developing Countries*.

16. Les études dans ce secteur comprennent Reuber, *Canada's Interest*; Conseil économique du Canada, *Pour un avenir commun : une étude des relations entre le Canada et les pays en développement*; V. Corbo et O. Havrylyshyn, *Les relations commerciales entre le Canada et les pays en développement : la composition des exportations et des importations et les entraves au commerce*; et M. A. Biggs, *The Challenge: Adjust or Protect?* La section III:E du "Report of the Parliamentary Task Force on North-South Relations" sonde les intérêts du Canada sur les

problèmes commerciaux qui intéressent les pays en développement et analyse les recommandations du groupe de travail quant à la politique canadienne dans ce domaine. La réponse du gouvernement au rapport se trouve dans Canada, Ministère des Affaires extérieures, "Government Response to the Report of the Parliamentary Task Force on North-South Relations".

11. Le système généralisé de préférences (SGP)

Depuis le début des années 1970, les pays industrialisés appliquent au groupe des pays peu développés un tarif préférentiel sur la plupart des produits manufacturés et quelques autres marchandises, en vertu du Système généralisé de préférences (SGP) conçu à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) vers la fin des années 1960. Ce système constitue une entorse à la règle voulant que l'on n'introduise pas de nouveaux tarifs préférentiels, incorporée à l'Accord général de 1947. On ne s'entend pas sur la mesure dans laquelle ces tarifs ont aidé les pays en développement à accroître leurs exportations, car certains produits d'un intérêt capital pour beaucoup de ces États, notamment le textile, le vêtement et la chaussure, en sont généralement exclus. En outre, de nombreux pays industriels, jusqu'à présent à l'exclusion du Canada, ont contingenté les importations qui profitent des tarifs les plus faibles. Ce sont les nouveaux pays industriels et les États à revenu moyen qui semblent avoir le plus bénéficié du programme. L'introduction du SGP canadien remonte à 1974.

Origines du SGP

Comme on l'a lu au chapitre 3, les règles du GATT adoptées en 1947 interdisent globalement l'introduction de nouveaux tarifs préférentiels. Une exception prévoyait néanmoins le maintien des tarifs préférentiels qui existaient en 1939, en particulier ceux appliqués entre pays du Commonwealth ainsi que dans les colonies françaises, belges et néerlandaises. Les tarifs préférentiels européens furent par la suite intégrés aux accords

que la Communauté européenne économique (CEE) conclut avec un groupe d'États "associés", principalement situés en Afrique. Lorsque l'Angleterre rejoignit la Communauté au début des années 1970, les tarifs européens furent une fois de plus élargis pour toucher une partie, mais pas l'ensemble, des États et des territoires moins développés du Commonwealth, aux termes de la Convention Lomé.

Ainsi donc, au début des années 1970, le fossé s'était agrandi entre les États peu développés jouissant d'un accès privilégié au marché des pays industriels et ceux qui en étaient privés; les États-Unis et le Japon demeuraient pratiquement les seuls pays industriels à n'accorder aucun traitement de faveur aux pays moins développés. Par ailleurs, les pays d'Amérique latine et quelques autres, ne profitaient d'aucun accès privilégié au marché des pays industrialisés. L'exclusion des pays d'Amérique latine des accords préférentiels fit monter considérablement la tension au cours des années 1960 et accrut les pressions, au sein du GATT et de la nouvelle CNUCED, en vue de l'adoption d'un système de préférences plus vaste, applicable par les États industrialisés à tous les pays moins développés, système en vertu duquel les États-Unis octroieraient eux aussi un tarif préférentiel.

La mise en place d'un plus vaste ensemble de tarifs préférentiels à l'intention des pays en développement fut envisagée en 1963-1964 avec l'élaboration des articles de la partie IV de l'Accord général, mais on n'aboutit à aucune conclusion particulière, l'avis des pays industrialisés sur la question étant partagé. Les États-Unis et le Canada s'objectaient à un tel système, en partie pour une question de principe, mais aussi parce que de nouveaux tarifs préférentiels accroîtraient la concurrence étrangère. Le Canada devait aussi tenir compte de la réaction des États moins développés du Commonwealth, qui verraient l'accès privilégié au marché canadien dont ils jouissaient depuis longtemps s'éroder si d'autres pays venaient à le partager. Les États-Unis étaient plus ouverts à l'échange de tarifs préférentiels entre pays moins développés qu'à l'octroi de nouvelles préférences aux États du Tiers-Monde par les pays industriels. La Communauté européenne était divisée sur la question, car de nouvelles préférences affaibliraient le système de préférences commerciales qu'elle appliquait aux États associés d'Afrique, par son extension à d'autres pays en développement; enfin, les pays d'Afrique avec lesquels la Communauté entretenait des liens étroits ne montraient guère d'enthousiasme à l'idée de partager les avantages dont ils jouissaient sur le marché européen.[1]

Au sortir de la première CNUCED en 1964, les États d'Amérique latine et quelques autres pays en développement se mirent à intensifier leurs pressions en vue de l'adoption d'un nouveau système global de préférences. Les États-Unis finirent par céder à ces pressions à la veille de la deuxième CNUCED, qui devait avoir lieu à New Delhi en 1968. Au cours des négociations qui suivirent, ils insistèrent cependant pour que le système élargi se limite aux droits de douane, soit provisoire, repose sur une adhésion volontaire et soit appliqué par l'ensemble des pays industrialisés à tous les pays en développement, sans discrimination. Ils soulignèrent bien que le nouveau système ne devrait pas permettre de "préférences inverses", bref que les pays en développement ne devraient favoriser les exportations d'aucun pays industriel. La conférence de New Delhi déboucha donc sur une entente de principe sur les grandes lignes d'un système généralisé de préférences. Les pays industriels de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) élaborèrent les règlements de base ayant trait à

l'octroi des préférences en précisant que les pays industriels appliqueraient le système chacun de leur côté. En 1970, les États membres de la CNUCED finirent par s'entendre sur des arrangements mutuellement acceptables pour un Système généralisé de préférences et instituèrent un comité spécial pour en contrôler le fonctionnement en permanence.[2]

Structure du SGP

Environ vingt pays industriels adoptèrent le SGP de 1971 à 1973. Le Canada mit son système en place en 1974, dès que les États-Unis eurent annoncé leur intention d'en introduire un également. Les programmes varient sur des détails importants, mais demeurent similaires dans l'ensemble.

- Les préférences se restreignent aux tarifs et s'appliquent généralement aux produits finis et demi-transformés, bien qu'ils couvrent une brève liste de produits agricoles. Les préférences ne s'appliquent pas aux secteurs "sensibles aux importations" comme le textile, le vêtement, la chaussure et quelques produits électroniques.

- En vertu de certains programmes, les préférences permettent l'importation de quelques produits en franchise de droits; d'autres réduisent le tarif de la nation la plus favorisée (NPF) d'un montant variable.

- La plupart des pays, jusqu'à présent à l'exclusion du Canada, restreignent le volume des exportations de certains produits de pays bénéficiant du SGP.

- Bien que les tarifs SGP appliqués par différents États se ressemblent pour la totalité des pays en développement, la liste des pays qui en bénéficient varie dans une certaine mesure.

- Tous les programmes incorporent des "règles d'origine" légèrement différentes, mais généralement conçues pour restreindre l'application des préférences aux marchandises que produisent déjà les pays bénéficiaires et qui sont acheminées aux pays importateurs sans autre transformation.

- Les préférences ne sont pas "consolidées" et peuvent donc être supprimées ou modifiées par les pays importateurs, sans compensation, et même, à dire vrai, sans consultation des pays concernés.

Puisque le SGP n'est pas conforme à la règle du traitement NPF de l'Accord général, sa mise en oeuvre exigeait la sanction d'une dérogation à l'article I pour l'ensemble des pays importateurs. Les parties contractantes autorisèrent cette dérogation pour une période de dix ans en 1971. Au terme du Tokyo Round, elles acceptèrent, avec la "clause d'habilitation", une application permanente du SGP.[3]

Le SGP canadien

L'introduction du SGP au Canada nécessitait l'addition d'une colonne distincte "tarif de préférence générale" (TPG) au Tarif des douanes.[4] En règle générale, le TPG correspond au tarif NPF amputé du tiers ou au tarif de préférence britannique (TPB), selon le plus faible des deux, bien que dans certains cas, les droits aient tout simplement été annulés. Le système canadien peut donc fondamentalement être considéré comme une extension du tarif de préférence britannique, déjà appliqué aux produits des États peu développés du Commonwealth, à l'ensemble des pays en développement. Il s'agit là d'un des systèmes les plus extensifs en ce qui concerne le nombre de pays couverts puisqu'en 1982, 162 États ou territoires y avaient droit, soit pratiquement l'ensemble des pays que les Nations Unies classent dans le groupe des pays moins développés. Le système américain est au contraire l'un des plus restrictifs qui soit à cet égard. À l'instar d'autres systèmes, le système de préférences canadien ne s'applique pas à certains secteurs de l'économie sensibles aux importations. La liste d'exceptions couvre la majorité des textiles, le vêtement, la chaussure,[5] certaines composantes électroniques, la plupart des produits alimentaires, les savons, les huiles et les médicaments ainsi que divers produits de consommation. Nombre de matières premières et de produits tropicaux des pays en développement peuvent être importés en franchise de droits. Les "produits artisanaux" des pays ayant droit au TPG profitent du même traitement. Tel qu'indiqué plus haut, le Canada n'applique actuellement aucune restriction quantitative aux marchandises importées en vertu du TPG. Beaucoup d'autres pays, notamment les États-Unis et la CEE, limitent le volume de produits importés au tarif préférentiel pour chaque pays; dans certains cas, les contingents sont relativement faibles et font l'objet de modifications fréquentes, habituellement à la baisse.

Le système canadien subit plusieurs changement en 1982. Ainsi, pour la première fois, un mécanisme de "gradation" autorisa l'importation de nombreux produits en franchise de droits, mais uniquement s'ils venaient des pays "les moins développés". Les marchandises importées de ces pays firent l'objet d'un concept plus libéral d'origine "cumulative" permettant aux produits d'être partiellement transformés dans un pays peu développé et finis dans un autre. Par ailleurs, à la recommandation de la Commission du tarif, on y intégra un élément potentiellement restrictif qui permettrait au gouvernement canadien de restreindre la quantité de produits importés en vertu du TPG. (Jusqu'à présent, on n'a procédé à aucun contingentement de ce genre.) En janvier 1983, le gouvernement procéda à de nouveaux amendements au Tarif des douanes afin d'ajouter quelques autres produits à la liste de ceux visés par le TPG.[6]

Le SGP n'a pas eu un impact considérable sur les exportations des pays en développement qui ne se partagent qu'une fraction relativement minime des importations totales du Canada. Une étude effectuée pour la Commission du tarif en 1979 a ainsi révélé que les produits achetés aux pays en développement ne représentaient que dix ou onze pour cent des importations totales en 1970 (cinq ou six pour cent après déduction des achats de pétrole). En 1977, les exportations de tous les pays en développement vers le Canada, y compris celles de pétrole, étaient évaluées autour de 4,4 milliards de dollars; près des trois quarts des produits importés l'étaient en franchise de droits; sur le milliard restant, légèrement moins de la moitié des produits

étaient visés par le TPG ou le tarif de préférence britannique. Ceci ne représente qu'un peu plus d'un pour cent des importations totales du Canada.[7]

Par ailleurs, la plupart des avantages conférés par le TPG canadien ont échoué à un nombre relativement restreint de pays plus avancés et d'États à revenu moyen comme la Corée du Sud, Hong Kong, Singapour, la Malaisie et le Brésil, bien que quelques-unes de leurs principales exportations, à savoir le textile, le vêtement et la chaussure, ne bénéficient pas des préférences tarifaires et fassent, de surcroît, largement l'objet de restrictions quantitatives. Un groupe similaire de pays en développement plus avancés semble profiter du SGP d'autres pays industriels.

Le SGP a eu tendance à devenir de plus en plus restrictif avec le temps dans de nombreux pays hormis le Canada, à la suite des pressions exercées par les organisations nationales représentant les producteurs en proie à la crise économique. Le SGP se caractérise par son instabilité inhérente et par une tendance générale, au niveau des États industrialisés, à restreindre le volume des importations faisant l'objet d'un tarif inférieur de même qu'à réserver le traitement préférentiel intégral aux pays les plus pauvres et les plus rétrogrades, dont les exportations menacent moins les producteurs du pays importateur.

Conséquences du SGP

Le tableau 11-1 illustre les conséquences limitées du SGP et révèle que les marchandises qui jouissent du tarif préférentiel ne représentent qu'une très petite partie des importations totales des pays industriels, voire des marchandises visées par des droits de douane.

Même si le SGP n'a eu qu'un effet restreint sur la libéralisation du commerce international, il constituera sans doute un aspect plus ou moins permanent du système commercial. Du point de vue des pays en développement, il est regrettable qu'on n'ait pas canalisé une partie des efforts déployés au sein de la CNUCED et ailleurs en vue d'instaurer un tel système vers l'obtention d'un meilleur accès aux marchés, selon le principe NPF, pour les produits des pays en développement, dans le cadre de l'Accord général. Un programme de ce genre au GATT aurait bénéficié d'un appui considérable des États qui ne font pas partie du groupe des pays en développement et aurait désamorcé les conflits Nord-Sud souvent improductifs auxquels a donné lieu la suggestion d'un tarif préférentiel à la CNUCED.

Tableau 11-1
SGP de divers pays, 1977[a]
(milliards de dollars ÉU)

Pays	Importations totales des pays bénéficiant du SGP	Importations imposables en vertu du tarif NPF	Préférence accordée en vertu du SGP
Canada	4,1	1,0	0,4
États-Unis	34,6	25,6	4,0
CEE (1975)	57,6	13,6	2,2
Japon	38,8	31,4	2,3
Suède	2,8	0,6	0,2
Suisse	2,1	1,9	0,4

Remarque

a. Source : G.H. Forrester et M.S. Islam, *The Generalized System of Preferences and the Canadian General Preferential Tariff*, p. 7 et annexe XI.

Renvois

1. Pour une relation détaillée des premières discussions relatives à l'octroi d'un tarif préférentiel aux pays en développement par les États industrialisés membres du GATT, lire G. Patterson, *Discrimination in International Trade: The Policy Issues 1945-1965*, p. 343-384 et K.W. Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization*, p. 247-255.

2. Voir B. Gosovic, *UNCTAD: Conflict and Compromise*, p. 65-92 pour une analyse approfondie des développements qui ont conduit à la conclusion de l'accord de 1968 à la deuxième CNUCED de New Dehli, quant à l'instauration d'un SGP et aux négociations subséquentes de l'OCDE et de la CNUCED.

3. La décision adoptée par les parties contractantes du GATT en 1971 sur le Système généralisé de préférences est reproduite dans GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément nº 18*, p. 27. La décision du 28 novembre 1979, "Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en voie de développement", dans laquelle se trouve la "clause d'habilitation" se retrouve dans GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément nº 26*, p. 223-225.

4. L'article 3.1 du Tarif des douanes a trait à l'application du TPG canadien et une annexe donne la liste des pays visés. Voir G.H. Forrester et M.S. Islam, "The Generalized System of Preferences and the Canadian General Preferential Tariff". Lire aussi V. Corbo et O. Havrylyshyn, *Canada's Trade Relations with Developing Countries: The Evolution of Export and Import Structures and Barriers to Trade in Canada*, p. 69-74 pour une analyse des conséquences du programme canadien sur les échanges.

5. Les importations de chaussures en cuir au Canada n'ont profité d'aucune réduction tarifaire en vertu du TPG. (Le tarif NPF passera de 24,7 à 22,5 pour cent à la suite des négociations du Tokyo Round.) Le tarif NPF des chaussures en caoutchouc se situe à 20 pour cent, tandis que ce produit est importé en franchise de droits selon le tarif de préférence britannique; au début, le TPG applicable à ce produit était nul, mais il a été provisoirement supprimé en 1979. En juillet 1982, la Commission du tarif a recommandé la réintroduction de droits de douane sur les chaussures en caoutchouc, dans son rapport au ministre des Finances intitulé *Rapport de la Commission du tarif : Renvoi 161 relatif au rétablissement du tarif de préférence générale sur les importations de chaussures en caoutchouc*. Dans certains cas, le TPG prévoit une réduction du tarif NPF, pour les chaussures en toile, les chaussures de ski alpin et les sandales orientales.

6. Les modifications ont été incorporées au projet de loi C-90 approuvé par la Chambre des communes le 16 novembre 1982, après une enquête de la Commission du tarif effectuée en vertu du renvoi 158 du ministre des Finances en juillet et en août 1980.

7. Forrester et Islam, "The Generalized System", p. 24.

12. *Accords internationaux sur les produits de base*

Dès le départ, le système commercial multilatéral avait introduit un ensemble différent de règles pour la conclusion et l'application d'accords internationaux sur les produits de base entre pays producteurs et consommateurs. Ces accords reposent sur l'admission commune que les échanges de produits primaires soulèvent des difficultés particulières qui entraînent une instabilité excessive du prix mondial et d'autres conditions sur le marché. Dans ce contexte, des accords internationaux ont été ratifiés en vue de stabiliser les marchés mondiaux du blé, de l'étain, du sucre, du café, du cacao, du caoutchouc brut et de la jute; les discussions sur d'autres accords se poursuivent. La structure de ces accords se ressemble à de nombreux égards et la plupart de ces derniers ont comporté, pendant un laps de temps variable, des "dispositions économiques" conçues pour stabiliser les prix, par exemple la constitution de réserves internationales pouvant servir de tampon, le contingentement des exportations et des importations et la prise d'engagements à long terme quant à l'achat ou à la vente d'une quantité précise de produits selon une fourchette de prix préétablie.

L'instabilité du marché mondial des produits primaires inquiète particulièrement les pays en développement, à plus forte raison ceux dont l'économie repose sur l'exportation d'un ou plusieurs produits primaires. Depuis le début des années 1950, une tendance à la baisse évidente du prix des produits primaires par rapport au prix des produits industriels ou finis a incité les pays en développement à recourir aux accords sur les produits de base non seulement pour stabiliser, mais pour augmenter le prix mondial des produits qu'ils exportent. À partir du milieu des années 1960, ces pays redoublèrent d'efforts pour accroître la portée et l'étendue des accords internationaux sur les produits de base et introduisirent le Programme intégré pour les produits de base de la CNUCED,

dans le contexte plus vaste des efforts destinés à faciliter le développement économique du Tiers-Monde.[1]

L'idée de recourir à des accords intergouvernementaux pour modifier le prix mondial des produits primaires et d'autres conditions du marché a tout de suite fait l'objet d'approches différentes et contradictoires dans le système des échanges. Par principe, les États-Unis, le Japon et l'Allemagne de l'Ouest ont adopté une attitude généralement négative envers les accords de ce genre qui faussent le fonctionnement du marché; dans la pratique cependant, ils en ont ratifié plusieurs. Le Canada a toujours opté pour la neutralité, même si sa position résulte d'une ambivalence. En effet, en tant qu'important producteur et exportateur de toute une gamme de produits primaires, en particulier le blé, le Canada attache un grand prix à la stabilité des marchés internationaux et porte un intérêt fondamental à la coopération entre pays producteurs et consommateurs en vue de stabiliser et d'améliorer ces marchés. D'un autre côté, le gouvernement canadien est toujours intervenu plus ou moins dans l'économie, y compris au niveau de la mise en marché du blé des Prairies, par l'entremise de la Commission canadienne du blé, dont la création remonte à 1930, et, plus récemment, par celle des offices de commercialisation pour les produits laitiers, les oeufs et la volaille. Pour ces raisons, le Canada a participé activement aux débats et aux négociations sur le commerce des produits primaires qui ont suivi la guerre en reconnaissant les problèmes des producteurs de pays en développement. Le Canada a adhéré à tous les accords sur les produits primaires qui avaient pour but de stabiliser les prix sauf celui du cacao; outre l'accord relatif au blé, le Canada les a ratifiés à la fois à titre d'importateur et de consommateur. Par ailleurs, il a rejeté les projets de stabilisation de prix pour divers produits qu'il exporte en grande quantité comme le cuivre, le plomb et le zinc ainsi que le minerai de fer. De toute évidence, les ministères concernés du gouvernement estiment que la conclusion d'un accord sur ces produits s'écarte de l'intérêt national et leur attitude reflète l'opposition du secteur privé.

Accords sur les produits de base antérieurs à la guerre

Le concept d'accords internationaux sur les produits de base est plus ancien que celui d'un système des échanges multilatéraux. Bien que la plupart des ententes conclues avant la guerre aient pris la forme d'un cartel entre industries dans les pays producteurs, il est arrivé que des gouvernements recourent à une telle solution. Ainsi, au début des années 1930, les principaux pays producteurs d'étain avaient formé un semblant de cartel avec un accord qui couvrait 90 pour cent des exportations mondiales. Les efforts conjugués des pays producteurs et importateurs avaient débouché sur une entente internationale pour le sucre en 1937. Le Canada avait également joué un rôle prépondérant dans la ratification du premier Accord international sur le blé en 1933 à la Société des nations. Les pays importateurs et exportateurs avaient sanctionné l'accord qui prévoyait le contingentement de la production et des exportations en vue de stabiliser le prix mondial. Même si ce premier accord n'a duré que très peu de temps, il devait

servir de modèle à ceux adoptés après la guerre, dans le cadre du système commercial multilatéral.[2]

Accords conclus sous les auspices de l'OIC et du GATT

Lors des négociations sur la Charte de La Havane, on avait abondamment parlé des conditions qui justifieraient le recours à un accord international pour les produits de base, des principes qui en régiraient l'adoption et des règles relatives à leur mise en oeuvre. La partie VI de la Charte décrivait avec force détails les principes et les objectifs de tels accords, leur fonction et les règles en régissant la négociation et l'application. Les concepts fondamentaux étaient énoncés comme suit à l'article 55 :

> Les membres reconnaissent que certains produits de base sont fabriqués, échangés et consommés dans des conditions telles que leur commerce à l'échelle internationale peut soulever des difficultés particulières comme la tendance à un déséquilibre permanent entre l'offre et la demande, l'accumulation de réserves difficiles à écouler et une forte fluctuation des prix. Ces difficultés peuvent avoir de graves conséquences pour les producteurs et les consommateurs, de même que de vastes répercussions susceptibles de nuire à une politique générale d'expansion de l'économie. Les membres admettent qu'à l'occasion ces difficultés peuvent nécessiter un traitement particulier des échanges internationaux par l'entremise d'accords intergouvernementaux. [traduction]

Un des principaux objectifs des accords sur les produits de base était exprimé à l'article 57 :

> . . . prévenir ou atténuer les fortes fluctuations du prix des produits de base en vue de parvenir à un degré raisonnable de stabilité, pourvu que les prix soient équitables pour les consommateurs et apportent un revenu suffisant aux producteurs, compte tenu de l'utilité d'un équilibre durable entre les forces de l'offre et de la demande. [traduction]

La charte prévoyait que les accords internationaux sur les produits de base prendraient des formes très variées aux fonctions et aux objectifs différents et iraient de "groupes d'études" internationaux à des accords plus élaborés conçus pour stabiliser la production, les échanges et les prix mondiaux. Dans tous les cas, on jugeait qu'une participation suffisante des pays consommateurs et producteurs était essentielle. Les règles les plus strictes auraient été appliquées aux accords prévoyant la réglementation de la production ou un contingentement des exportations ou des importations, voire la réglementation des prix. Ce type d'entente avait été baptisé "accord sur le contingentement des produits de base" et ne pouvait être conclu que si des "excédents encombrants" menaçaient sérieusement les producteurs ou si l'industrie concernée était la proie d'un taux de chômage ou de sous-emploi excessif. Les accords de ce genre devaient également être conçus pour assurer un approvisionnement adéquat à un prix équitable et pouvaient inclure des mesures destinées à accroître la demande mondiale. Ils devaient être temporaires et ne pouvaient durer plus de cinq ans.

La partie VI de la Charte de La Havane ayant trait aux accords sur les produits de base a été appelée "code à l'intérieur d'un code" et "charte miniature pour les produits primaires".[3] On estimait nécessaire de formuler des règles et des conditions précises, car les échanges de produits de base seraient traités comme une exception aux règles ordinaires du nouveau système de commerce international. Les accords exigeraient une participation beaucoup plus suivie des gouvernements quant au contrôle des échanges de même qu'au contingentement des exportations, à la restriction des importations et à d'autres mesures autrement interdites ou découragées par la Charte.

L'Accord général n'a rien retenu de la partie VI de la Charte de La Havane si ce n'est l'exemption du sous-paragraphe h) de l'article XX qui autorise les pays membres à faire passer les engagements relatifs à un accord international sur les produits de base avant les autres règles de l'Accord général; cette exemption ne s'applique cependant qu'aux accords conformes aux principes approuvés par le Conseil économique et social (ECOSOC) dans sa résolution 30(IV) du 28 mars 1947.[4] Cette résolution endossait la partie VI de la Charte de La Havane et recommandait à tous les membres des Nations Unies de s'en servir comme guide pour la négociation et l'application d'accords internationaux sur les produits de base. Ainsi donc, bien que la partie VI de la Charte ne soit jamais entrée en vigueur, ses concepts, ses principes et ses règles ont été préservés et ont continué d'encadrer et d'orienter la négociation et la mise en oeuvre des accords sur les produits de base.

La résolution 30(IV) de 1947 de l'ECOSOC instaurait également un cadre pour la négociation de tels accords aux Nations Unies, sous forme d'une Commission provisoire de coordination des ententes internationales relatives aux produits de base (ICCICA); cette dernière devait bénéficier des services du secrétariat de l'ONU et fut préservée à l'abandon de la Charte de La Havane et de l'OIC. À compter de 1952, le président de l'ICCICA fut désigné par les parties contractantes du GATT. L'ICCICA offrit un cadre institutionnel général à la négociation et à la renégociation des accords relatifs aux produits de base pendant près de vingt ans à l'ONU. Après 1954, les activités dans ce domaine bénéficièrent de la constitution d'une Commission du commerce international des produits de base (CCIPB), qui s'intéressa aux questions plus générales de production et de commerce des produits primaires. Vers le milieu des années 1960, les fonctions des deux organismes furent intégrées à la nouvelle Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) qui créa son propre Comité des produits de base. L'Organisation pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) a elle aussi largement contribué à l'examen international des problèmes qui ont trait à la production et ou commerce des produits agricoles primaires par l'entremise d'une commission spéciale. À la conférence de La Havane, on avait toutefois établi que la FAO ne servirait pas à la négociation d'accords internationaux, mais prodiguerait plutôt aide et conseils aux autres organismes internationaux et aux pays membres.

La sanction des accords intergouvernementaux destinés à contrôler la production et les prix mondiaux des produits de base par la Charte de La Havane, puis l'Accord général et la CNUCED ne s'est jamais appliquée aux ententes du type cartel entre pays producteurs, sans participation des pays consommateurs.[5] Lors des négociations de La Havane, pareils accords étaient considérés au même titre qu'un cartel et faisaient partie des "pratiques commerciales restrictives" susceptibles d'avoir des effets néfastes sur

l'économie et le commerce internationaux. Même si la Charte ne les interdisaient pas textuellement, ni d'autres pratiques restrictives, les membres de l'OIC auraient dû prendre des mesures appropriées et coopérer avec cette dernière et d'autres organismes internationaux pour prévenir ces effets "néfastes". Comme on a pu le voir ailleurs, le problème des pratiques commerciales restrictives a fini par déboucher sur la coopération internationale, bien qu'assez lentement, à la CNUCED et à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Accords sur les produits de base conclus après la guerre

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, les pays producteurs et consommateurs ont conclu six accords internationaux du genre envisagé à la partie VI de la Charte de La Havane, à savoir renfermant des dispositions susceptibles de stabiliser les prix. Ces accords portent sur le blé, l'étain, le sucre, le café, le cacao et le caoutchouc brut; un autre accord, sur la jute et ses dérivés, a lui aussi été ratifié, mais ne prévoit pas la stabilisation des prix. Par ailleurs, les membres de la CNUCED espèrent obtenir la signature d'un accord sur les essences de bois tropicales et d'un autre sur le thé, sans dispositions pour les prix. Des arrangements du type "groupe d'étude" ont été conclus pour quelques autres produits, dont le plomb et le zinc, certains par le biais de la FAO; on en envisage d'autres à diverses fins, par exemple faciliter l'échange d'information, intensifier les travaux de recherche et de développement, promouvoir les produits et accroître la productivité. Les pays producteurs d'huile d'olive appliquent également un accord international depuis de nombreuses années, mais celui-ci se limite à l'échange d'information entre pays membres. Au cours des dernières années, les pays exportateurs ont conclu d'autres accords dans le cadre de l'Accord général pour des activités de mise en marche précises, dans le cas de certains produits laitiers, et pour l'échange d'information sur la production et la commercialisation, dans le cas de la viande bovine (voir chapitre 13).

Les six accords internationaux qui prévoient la stabilisation du prix des produits de base ont été introduits à différentes époques, le plus récent étant celui du caoutchouc brut. Tous sont "provisoires" en ce sens que leur prorogation nécessite périodiquement des négociations; certains accords n'ont pas été appliqués de façon continue et à l'occasion, on a laissé de côté les dispositions relatives à la stabilisation des prix. Tous comptent néanmoins des pays producteurs et consommateurs parmi leurs membres et possèdent une organisation similaire, soit un "conseil" et un secrétariat permanent, dans la plupart des cas situés à Londres, quoique le conseil de l'accord sur le caoutchouc ait son siège à Kuala Lumpur. Tous les accords et arrangements ont été conclus et fonctionnent dans le cadre du système commercial multilatéral et en constituent un élément important, plus ou moins comme l'envisageaient les architectes de ce système après la guerre.

Dispositions relatives à la stabilisation des prix

Les six accords internationaux conclus pour le blé, l'étain, le sucre, le café, le cacao et le caoutchouc brut ont pour principal objectif le maintien du prix mondial dans une fourchette déterminée; cependant, pour y arriver, ils recourent à différents moyens parmi lesquels :

- Des engagements contractuels entérinés par les pays producteurs et consommateurs. Ils peuvent viser la vente et l'achat d'une certaine quantité de marchandise à un prix préétabli ou comprendre d'autres conditions comme la restriction des échanges avec les pays non membres;
- Une entente entre pays membres sur le contingentement des exportations par les pays producteurs, afin de limiter le volume écoulé sur le marché mondial dans certaines circonstances;
- Une réserve tampon financée internationalement et exploitée par un organisme central qui achète et vend par l'entremise de la réserve, dans des circonstances déterminées, afin de modifier le prix mondial (les réserves peuvent être "nationales", c'est-à-dire se trouver dans les pays producteurs).

La façon dont ces accords sont parvenus à réaliser leurs objectifs a fait couler beaucoup d'encre au cours des dernières années, en particulier en ce qui a trait à une stabilisation accrue des prix sur le marché mondial. En règle générale, il semble que s'ils ont dans une certaine mesure favorisé la coopération entre pays producteurs et consommateurs et donné un prix mondial plus soutenu que celui qui aurait prévalu en leur absence, ils n'ont pas été capables de freiner les tendances exceptionnelles à la hausse et à la baisse des prix qui caractérisent les marchés internationaux de produits primaires depuis le début des années 1970. De plus, dans certains cas, on a périodiquement cessé tout effort pour atténuer les fluctuations de prix; on a écarté les "dispositions économiques" de certains accords alors que dans d'autres cas, on continuait de les appliquer. En règle générale, les négociations visant à préserver les accords existants se sont avérées délicates à l'extrême, sans parler de celles relatives à la conclusion de nouveaux accords sur d'autres produits.

Les mécanismes de stabilisation des prix auxquels recourent les six accords internationaux sur les produits de base peuvent être résumés comme suit.[6]

Blé

Depuis 1949, les accords successifs sur le blé ont été périodiquement renégociés en vue de maintenir le prix de ce produit à l'intérieur d'une fourchette établie. Ces accords établissent des obligations contractuelles en vertu desquelles les pays exportateurs doivent mettre en marché une quantité précise de blé quand le prix atteint son plafond, les pays importateurs s'engageant à en acheter un volume donné si le prix mondial tombe au niveau plancher. Aucune obligation de vente ou d'achat n'est valable à l'intérieur de

la fourchette de prix. Les accords sur le blé ne renferment aucune disposition quant à la création de réserves internationales ou au contingentement des exportations aux fins de stabilisation. Toutefois, la plupart du temps, les principaux exportateurs, notamment les États-Unis et le Canada, détournent des stocks importants pour soutenir le prix mondial. En 1967, l'accord sur le blé a été élargi pour couvrir d'autres céréales et a été rattaché à la Convention relative à l'aide alimentaire conclue sous les auspices de la FAO. Le but de cette convention consiste à prodiguer une aide alimentaire aux pays en développement qui en ont besoin sur une base coopérative, par l'entremise d'un groupe de donateurs comprenant les principaux producteurs de blé. Depuis 1971, le fort redressement du prix mondial a entravé la conclusion d'une entente de stabilisation des prix dans le cadre de l'accord sur le blé; ce dernier a été prorogé à plusieurs reprises et a continué de fonctionner sur d'autres plans, surtout l'échange d'information entre pays membres en ce qui a trait à la production et à la mise en marché.

Étain

Les accords internationaux sur l'étain ont recouru à deux mécanismes pour atténuer les fluctuations du prix mondial depuis 1954. Le premier consiste à maintenir une réserve internationale, au début entièrement financée par les pays producteurs puis, comme c'était le cas plus récemment, avec l'aide des pays consommateurs. Les ventes s'effectuent à partir de la réserve lorsque le prix mondial dépasse un plafond donné; les achats s'ajoutent aux stocks en réserve quand les prix tombent sous le seuil établi. Le deuxième mécanisme consiste à contrôler les exportations des pays producteurs quand les prix chutent en-dessous d'un niveau prédéterminé, afin d'appuyer les achats versés dans la réserve pour soutenir les prix. Les États-Unis ont boudé l'accord sur l'étain pendant de nombreuses années tout en exerçant une profonde influence sur le prix mondial par la constitution d'une réserve stratégique fort importante dont les ventes périodiques avaient pour effet de ralentir l'escalade des prix. L'adhésion des États-Unis à l'accord remonte à 1976. Par ailleurs, ce dernier a été reconduit en 1982 avec l'adhésion du Canada.

Sucre

Une grande partie des échanges internationaux de sucre se font en vertu d'ententes bilatérales préférentielles, ce qui laisse une partie relativement faible des stocks sur le "marché libre". Depuis la conclusion du premier accord international en 1954, un des objectifs principaux consiste à stabiliser le prix en vigueur sur le "marché libre" à l'intérieur d'une fourchette renégociée périodiquement. Les pays producteurs doivent respecter des contingents d'importation qui diminuent lorsque le prix mondial tombe à un plancher déterminé ou augmentent dans le cas inverse. Les pays consommateurs ont accepté de restreindre leurs achats des pays non membres. L'accord a été suspendu entre

1962 et 1967 en grande partie à la suite de la crise de Cuba et les mécanismes de stabilisation des prix n'ont pas fonctionné entre 1973 et 1977. Depuis 1977, l'accord prévoit à la fois une réserve tampon, financée par les pays producteurs et maintenue dans ces États, et le contingentement des exportations par les pays producteurs. L'efficacité de l'accord souffre du fait que la Communauté économique européenne (CEE) n'en fait pas partie. En 1983, on a entamé des négociations en vue de la prorogation de l'accord. Ces négociations se poursuivront au début de 1984.

Café

Depuis 1963, les accords internationaux sur le café se sont succédés sur la base d'un contingentement des exportations des pays producteurs lorsque le prix mondial tombe à un niveau prédéterminé. Aucune disposition ne prévoit la constitution d'une réserve internationale, ni un autre mécanisme de stabilisation des prix.

Cacao

L'accord original de 1972 et celui qui l'a remplacé, en 1975, prévoient à la fois le contingentement des exportations et la constitution d'une réserve tampon internationale afin de maintenir le prix mondial entre un plancher et un plafond précis. La prorogation de l'accord, ratifiée en 1980, ne stipule que l'emploi d'une réserve pour agir sur le prix mondial. Celle-ci est financée au moyen d'un prélèvement sur les exportations. L'accord de 1980 a été dangereusement sapé par la non-participation du plus grand pays exportateur, la Côte-d'Ivoire, et du principal importateur, les États-Unis. Dans de telles circonstances, et en raison de l'efficacité douteuse de l'accord, le Canada n'a pas ratifié celui-ci en 1980.

Caoutchouc brut

L'accord international sur le caoutchouc de 1980 est le plus récent doté d'un mécanisme de stabilisation. Cet accord recourt uniquement à une réserve internationale pour stabiliser le prix mondial. L'organisme responsable effectue ses achats et ses ventes à partir de la réserve quand le prix mondial descend en-dessous ou monte au-dessus d'un niveau déterminé en fonction d'un prix de référence calculé pour maintenir le prix mondial dans une fourchette précise. La réserve tampon est financée au moyen de contributions équitablement réparties entre pays producteurs et consommateurs membres de l'accord.

Le Programme intégré pour les produits de base de la CNUCED

À la CNUCED, les problèmes relatifs aux échanges de produits de base que connaissent les pays en développement sont principalement examinés en fonction de l'instabilité du prix mondial de ces produits; d'une détérioration à long terme des conditions du marché pour les exportateurs de produits primaires; du manque à gagner des pays en développement exportateurs lors des périodes chroniques de recul des prix; et de la dépendance économique de nombreux pays en développement sur l'exportation d'un seul produit ou d'un nombre relativement restreint de produits primaires. Pour y remédier, les pays en développement ont demandé la conclusion de nouveaux accords généraux entre gouvernements prévoyant des interventions sur le marché libre, afin de stabiliser ou d'améliorer d'une autre manière les conditions du marché des produits primaires pour les pays en développement qui les exportent; ces derniers ont insisté sur l'utilité de tels arrangements comme moyen additionnel d'accélérer le développement économique du Tiers-Monde.

Au début des années 1970, toute une série de circonstances suscita un regain d'intérêt pour les questions relatives au commerce des produits de base : le fort redressement du prix de nombreux produits suivi d'un recul tout aussi dramatique; la crainte d'une éventuelle pénurie mondiale pour certaines matières industrielles non renouvelables et, par-dessus tout, la capacité de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) à faire grimper le prix du pétrole et à prendre le contrôle de ce marché. À l'instar de l'OPEP, des exportateurs d'autres produits primaires cherchèrent un moyen pour mieux contrôler le marché mondial, par exemple en constituant des cartels ou en renégociant des arrangements avec les gouvernements des pays importateurs. De leur côté, les principaux importateurs constatèrent de plus en plus qu'ils pouvaient atténuer l'impact de la hausse du prix des produits primaires sur le taux d'inflation en concluant des accords avec les pays exportateurs en vue de contrôler le marché.

Face à un marché aussi volatil, les pays en développement reformulèrent deux fois avec fracas leurs intérêts économiques et commerciaux à l'assemblée générale des Nations Unies de 1974, d'abord par une déclaration et un programme d'action relatif à la création d'un "nouvel ordre économique international" (NOEI), ensuite par une charte des droits et des obligations économiques des États. À l'occasion de la quatrième CNUCED qui eut lieu en 1976, à Nairobi, les pays en développement adoptèrent un Programme intégré pour les produits de base (PIPB) qui devait se greffer au reste du réseau de la CNUCED, en complément aux initiatives prises aux Nations Unies.[7] Le PIPB reposait sur une autre déclaration, à portée plus étendue, dévoilée un peu plus tôt durant l'année à Manille, à l'occasion d'une rencontre du Groupe des 77. De nombreux aspects du Programme avaient toutefois été examinés au cours des années antérieures.

Le PIPB regroupe un grand nombre des objectifs poursuivis par les pays en développement en matière de produits primaires, à savoir la stabilisation des prix; un accroissement des revenus d'exportation pour les pays producteurs; une amélioration de l'accès au marché, en particulier pour la forme transformée de la matière première, dans l'espoir de permettre le conditionnement de cette dernière dans les pays en développement; l'intensification des recherches et des travaux de développement; ainsi qu'une amélioration des mécanismes de mise en marché, de distribution et de transport.

Initialement, le PIPB couvrait dix-huit produits exportés par les pays en développement : la banane, la bauxite, le cacao, le café, le cuivre, le coton et le fil de coton, les fibres dures et leurs dérivés, le minerai de fer, la jute et ses produits, le manganèse, la viande, le phosphate, le caoutchouc, le sucre, le thé, le bois des essences tropicales, l'étain et les huiles végétales, y compris l'huile d'olive et les oléagineux. Les accords entre pays producteurs et consommateurs devaient introduire des mesures très variées, mais les deux éléments fondamentaux du Programme étaient les suivants :

- Conclusion rapide ou reconduction des accords sur dix produits primaires "essentiels" : le cacao, le café, le cuivre, le sucre, le coton, la jute, le caoutchouc, les fibres dures, le thé et l'étain;
- Création d'un fonds commun international de six milliards de dollars pouvant servir de source de financement principale pour la constitution de réserves tampon, le cas échéant, dans le cadre des accords sur les produits de base.

Depuis 1976, la CNUCED a amorcé une série de négociations et de discussions sur les produits de base que couvre le PIPB. Les progrès ont été plus lents que prévus et la conclusion de nouveaux accords n'a donné que de modestes résultats. En effet, comme on a déjà pu le constater, un seul autre produit, le caoutchouc brut, a jusqu'à présent fait l'objet d'un accord intergouvernemental officiel doté d'un mécanisme de stabilisation des prix et un seul autre accord sans mécanisme de stabilisation a été conclu, soit sur la jute et ses dérivés. Les accords existants ont toutefois été renégociés : en 1976 pour le café, en 1977 pour le sucre, en 1980 pour le cacao et en 1976 puis 1982 pour l'étain. L'ancien accord international sur le blé, une denrée non visée par le PIPB, a également été prorogé en 1978-1979, sans dispositions sur les prix.

Quatre produits de base qualifiés "d'essentiels" par le PIPB ne font pas l'objet d'accords internationaux : le cuivre, le coton, le thé et les fibres dures. Si l'on se fie aux discussions qui se sont déroulées jusqu'à présent à la CNUCED, la conclusion d'un accord sur le cuivre et le coton présente des difficultés presque insurmontables; les possibilités semblent plus prometteuses pour les deux autres produits. Les débats internationaux relatifs aux huit autres produits de la liste de la CNUCED semblent porter désormais non plus sur la stabilisation des prix, mais sur les mesures susceptibles d'intensifier la recherche et le développement, d'accroître la productivité, de promouvoir les exportations et de permettre un conditionnement plus poussé de la matière première avant son exportation. Le nouvel accord sur la jute adoptait cette forme.[8]

Il vaut la peine de souligner que les discussions sur les produits primaires ne se font pas toujours dans l'axe "Nord-Sud". En effet, le Canada et l'Australie portent un intérêt considérable à divers produits de la liste de la CNUCED en tant qu'exportateurs, en l'occurrence le cuivre, le minerai de fer, les oléagineux et l'huile végétale, de même qu'à d'autres produits qui n'en font pas partie comme les céréales et le nickel. Par ailleurs, les pays en développement ne font pas toujours front commun sur les accords relatifs aux produits de base, en particulier lorsque ceux-ci peuvent déboucher sur une hausse des prix; ainsi, les pays en développement qui possèdent peu de richesses

naturelles et quelques nouveaux pays industriels s'intéressent plus à l'importation de ces produits qu'à leur exportation.

Plusieurs arrangements internationaux complètent le programme des produits de base de la CNUCED, car ils sont conçus pour régler les problèmes des pays en développement attribuables à l'instabilité du marché mondial. Le Mécanisme de financement compensatoire du Fonds monétaire international (FMI) est l'un d'entre eux. En vertu de ce programme, n'importe quel pays exportateur peut obtenir un prêt à des conditions avantageuses pour stabiliser ses réserves de devises étrangères, quand ses revenus tirés de l'exportation des produits primaires affichent une baisse. Par ailleurs, les membres de la CNUCED ont avancé des propositions en vue de l'introduction d'un programme plus général de "financement d'appoint" apte à stabiliser les revenus d'exportation des pays en développement. Le programme "Stabex" a vu le jour à la signature de la Convention Lomé entre la Communauté européenne et un groupe d'États d'Afrique, du Pacifique et des Caraïbes; grâce à ce programme, les pays membres qui voient leurs revenus diminuer à la suite de l'exportation d'une série précise de produits primaires vers la Communauté peuvent obtenir une somme d'argent déterminée sous forme de subvention ou de prêt sans intérêt.

Le fonds commun

Tel qu'indiqué plus haut, le Programme intégré pour les produits de base de la CNUCED prévoyait la création d'un fonds commun de six milliards de dollars d'où proviendrait l'argent nécessaire à la constitution de réserves tampon dans le cadre des différents accords sur les produits de base. Après des discussions interminables et mouvementées, les membres de la CNUCED finirent par s'entendre sur les modalités du fonds en juin 1980. Dans l'intervalle, ce dernier s'était fait plus modeste et ses buts n'étaient plus les mêmes que ceux envisagés à l'origine. À sa mise en oeuvre, le fonds commun comportera désormais deux éléments distincts :

- Un premier compte d'un capital éventuel de 400 millions de dollars, que les pays membres réuniraient pour contribuer à la constitution de réserves tampon dans le cadre de différents accords sur les produits de base. Cette somme pourrait augmenter avec le jumelage officiel d'accords existants ou de nouveaux accords au fonds; sans cela, le capital relativement restreint ne permettra pas la constitution de réserves très importantes;

- Un deuxième compte d'une somme prévue de 350 millions de dollars assemblés dans une grande mesure au moyen de cotisations volontaires afin d'entreprendre des projets d'aide technique d'un intérêt particulier pour les producteurs de produits primaires les moins développés. L'argent pourrait être utilisé à diverses fins comme une amélioration de la structure des marchés, la recherche et le développement ainsi qu'un accroissement de la production et des possibilités de mise en marché. Des promesses ont déjà été obtenues pour une part importante des fonds; dès que ceux-ci seront disponibles, on pourra financer les activités liées

au nouvel accord international sur la jute et à d'autres accords du même type conclus par la suite.

Le fonds commun constituera un organisme distinct de la CNUCED dans le réseau de l'ONU. On n'a pas encore choisi l'emplacement de son siège social et l'avenir du fonds reste incertain. En effet, pour entrer en vigueur, l'accord relatif à la constitution du fonds exige la signature et la ratification d'au moins quatre-vingt-dix États et des contributions équivalentes aux deux tiers du premier compte. Au début de 1983, quarante pays seulement l'avaient ratifié. En dépit de l'absence des États-Unis et de bon nombre d'États industrialisés, le Canada a signé et ratifié l'accord en question.[9]

Intérêt pour le Canada

Comme on l'a déjà vu, le Canada est un exportateur majeur de quelques produits primaires visés par le PIPB et un grand importateur d'autres produits de base. Comme exportateur, il partage certains intérêts avec les pays en développement et a appuyé maints objectifs du programme de la CNUCED. Parallèlement cependant, le Canada maintient que les accords sur les produits primaires ne devraient pas altérer les forces normales qui commandent le marché, mais plutôt contribuer à améliorer le fonctionnement des marchés internationaux, qu'ils devraient accroître la transparence des marchés, et qu'ils devraient répondre autant aux intérêts des pays producteurs qu'à ceux des pays consommateurs. De plus, selon lui, les projets d'accord devraient continuer d'être examinés en fonction de leurs propres mérites, un produit à la fois. Le Canada s'est opposé à l'adoption d'approches plus générales, couvrant de multiples produits, parce qu'elles négligeaient les conditions particulières à la production et au commerce de chaque produit. Le Canada a aussi rejeté le concept, inhérent aux approches initiales de la CNUCED, de recourir aux accords sur les produits de base pour effectuer un transfert de ressources entre pays riches et pays pauvres; le point de vue canadien est que cette forme d'aide au développement est plus efficace par l'entremise du FMI et d'autres programmes de financement d'appoint. De même, le Canada a rejoint les rangs des nombreux autres pays qui s'opposent à ce que le prix mondial des produits de base soit indexé au prix des produits finis.

Dans l'optique de ces politiques générales, le Canada a sanctionné les accords sur les produits de base existants lors de leur renégociation, soit ceux pour le blé, l'étain, le café et le sucre; il a aussi ratifié l'accord international sur le caoutchouc de 1980 et adhéré aux accords sur le cacao de 1972 et 1976, mais non à leur reconduction en 1980. D'un autre côté, le Canada a rejeté les projets visant à créer un accord sur le cuivre et quelques autres métaux, sous prétexte que la stabilisation du prix de ces produits par l'entremise d'une réserve ou du contingentement des exportations ne profiterait pas aux producteurs et serait difficile à mettre en oeuvre. En ce qui concerne le cuivre, le Canada appuie les accords internationaux du type "groupe d'étude" dont le but est d'améliorer l'échange d'information commerciale et la transparence du marché.[10]

Le Canada a aussi repoussé les premières tentatives, plus ambitieuses, relatives au fonds commun qui, selon lui, devrait être étroitement associé aux accords sur les produits de base existants ou à venir, et non constituer une importante source de financement centralisée pour la constitution de réserves. Le Canada estime que l'idée d'un deuxième compte servant à consolider le marché international des produits primaires d'un intérêt particulier pour les pays en développement et à accroître la transparence du marché est nettement préférable et a montré clairement qu'il était prêt à contribuer au bon fonctionnement d'un tel mécanisme.

Renvois

1. Pour un examen général des accords internationaux sur les produits de base conclus après la guerre et de leur fonctionnement, lire A. D. Law, *International Commodity Agreements: Setting, Performance, and Prospects* et C. Nappi, *Commodity Market Controls: A Historical Review*. Une analyse plus ancienne des accords d'après-guerre sous l'angle canadien se trouve dans W. E. Haviland, *International Commodity Agreements*. Dans *The Political and Social Economy of Commodity Control*, C. P. Brown procède à une analyse approfondie des activités de la CNUCED en matière du commerce des produits de base. La publication de l'Institut Nord-Sud, *Primary Commodity Trade and Developing Countries* examine de façon plus succincte cet aspect du point de vue canadien.

2. Pour un aperçu des mécanismes de contrôle du marché des produits primaires durant l'entre-deux-guerres, lire Nappi, *Commodity Market Controls*, chapitre 3. Dans *Grain Marketing in Canada* (p. 392-396), C. F. Wilson retrace l'histoire du premier Accord international sur le blé.

3. On trouvera une relation détaillée des négociations relatives à la partie VI de l'OIC à la conférence de La Havane et des dispositions que cette section de la charte renfermait dans W. A. Brown, *The United States and the Restoration of World Trade*, p. 119-125, 217-222 et 525-540.

4. Les liens entre l'Accord général et la partie VI de la charte de l'OIC de même que les activités du GATT ayant trait aux accords sur les produits de base sont examinés dans J. H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, p. 712-732.

5. La résolution 3202 (S-VI) relative au lancement d'un programme d'action propre à instaurer un nouvel ordre économique international et adoptée à la sixième session spéciale de l'Assemblée générale de l'ONU en mai 1974 appuyait les associations ou cartels de producteurs; le Canada et la plupart des autres pays industriels n'étaient pas d'accord sur ce point et quelques autres aspects du programme. La résolution 93 (IV) adoptée à la quatrième CNUCED à Nairobi, en 1976, et à l'origine du Programme intégré pour les produits de base, passe cet aspect sous silence. Au cours des dernières années, des associations de producteurs ou des cartels de gouvernements ont vu le jour pour divers produits de base dont le pétrole, le cuivre, la bauxite, le minerai de fer, l'uranium et le mercure; pour une étude de quelques-uns de ces accords, voir Nappi, *Commodity Market Controls*, chapitres 7-10.

6. La section sur les mécanismes de stabilisation des prix s'inspire en grande partie de Nappi, *Commodity Market Controls*, chapitres 4 et 5.

7. La déclaration et le programme d'action se retrouvent à la résolution 3201 (S-VI) de l'Assemblée générale de la sixième session spéciale du 1er mai 1974; la charte fait l'objet de la résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale du 12 décembre 1974. La résolution 93 (IV) de la quatrième Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement qui a eu lieu à Nairobi le 30 mai 1976 a trait au Programme intégré pour les produits de base dont l'énoncé est reproduit dans Brown, *The Political and Social Economy of Commodity Control*, p. 272-278.

8. Le *Bulletin* de la CNUCED fait le point sur les négociations visant à préserver les accords internationaux sur les produits de base de même que sur les débats relatifs à la conclusion de nouveaux accords pour les produits sur la liste du PIPB. Le numéro de novembre 1982 contient une remarque sur le nouvel accord international relatif à la jute et à ses dérivés. Celui de février-mars 1983 fait un survol général des activités de la CNUCED en ce qui a trait aux produits de base.

9. Le texte de l'entente relative à la création du fonds commun est reproduit dans *International Legal Materials* 19 (juillet 1980):896-937. Pour une analyse des négociations qui ont débouché sur cette entente, lire Brown, *The Political and Social Economy of Commodity Controls*, chapitre 4. Une brève description de l'accord se retrouve dans le bulletin de la CNUCED de septembre 1980.

10. Lire H. Labib et A. Ritter, "Stabilizing the International Copper Market: The Viability and Impacts of Alternate Market Management Arrangements", *Canadian Journal of Development Studies* 2 (no 1, 1981), p. 109-113.

13. Le commerce des produits agricoles

Les règles et les mécanismes du système commercial multilatéral n'ont jamais assuré un contrôle efficace du commerce des produits agricoles et des produits de la pêche, surtout ceux des pays industriels de la zone tempérée. Il s'agit d'ailleurs là de la principale lacune de l'Accord général dont les règlements étaient d'emblée moins sévères pour les produits agricoles que pour tout autre produit. Quoi qu'il en soit, les restrictions et les distorsions auxquelles on assiste dans ce secteur ont nettement outrepassé les limites tolérées en vertu des dérogations aux règles habituelles. Les obstacles au commerce et les mesures qui faussent les échanges adoptées par les gouvernements regroupent virtuellement toute la série des obstacles non tarifaires, des subventions à l'exportation et des tarifs, même si dans certains cas, ces derniers ne constituent pas un obstacle majeur au commerce international des produits agricoles. Quoique la restriction des échanges et d'autres mesures perturbatrices soient communes, ce sont les politiques agricoles de la Communauté économique européenne (CEE), des États-Unis (É-U) et du Japon, qui touchent les échanges de produits de la zone tempérée, qui ont suscité les problèmes les plus graves et, dans une grande mesure, fait échec aux efforts déployés pour libéraliser le commerce des produits agricoles. Beaucoup de produits tropicaux comme le café, le thé, le cacao et la banane font l'objet d'un moins grand nombre de restrictions bien qu'on continue d'appliquer un tarif élevé sur les produits transformés, comme les mélanges à base de cacao et le café soluble, et que des produits d'exportation importants pour les pays en développement comme la viande, les huiles végétales et le sucre soient souvent frappés de restrictions et de mesures non tarifaires par les pays industrialisés. Nombre de pays en développement eux-mêmes appliquent un régime

d'importation très restrictif aux produits agricoles, autant pour protéger les producteurs locaux contre la concurrence étrangère que pour améliorer leur balance des paiements.

Au cours des deux dernières décennies, le commerce mondial des produits agricoles a évolué pour s'orienter davantage vers les produits de base comme le blé, les céréales fourragères, les oléagineux et les productions animales. Le volume des échanges internationaux s'est accru plus rapidement que la production mondiale, mais le commerce des produits agricoles s'est développé moins rapidement que celui des produits industriels. Cette croissance plus lente reflète en partie une accumulation des obstacles au commerce par le gouvernement, en particulier en ce qui concerne les produits de la zone tempérée. La Communauté européenne, le Japon et les États-Unis demeurent les principaux importateurs dans ce secteur; l'Union soviétique et la Chine sont devenus d'importants acheteurs de grain et un nombre croissant de pays en développement importent de plus en plus de denrées alimentaires (dans une certaine mesure grâce à l'aide étrangère) tout en restant de grands exportateurs de produits agricoles tropicaux. Les plus vastes marchés d'exportation du Canada sont la Communauté européenne, le Japon et les États-Unis, ces derniers constituant aussi la principale source des importations canadiennes. La gamme de produits exportés par le Canada est très étroite : du blé et des céréales, les produits de la pêche, des produits animaux et des boissons alcoolisées. À lui seul, le blé représente plus de la moitié des exportations du Canada.[1]

Le Canada attache beaucoup d'intérêt à ce secteur des échanges, aussi bien à titre d'exportateur que d'importateur. Sa politique en matière de commerce extérieur a toujours eu pour but de rendre les marchés internationaux plus accessibles au blé, aux céréales, aux boissons et à d'autres produits d'exportation canadiens ainsi que d'étendre ses débouchés pour d'autres produits compétitifs sur le marché mondial. Parallèlement, le Canada a développé un régime d'importation de plus en plus restrictif pour quelques produits agricoles, notamment les produits laitiers, les oeufs et certains produits carnés ou avicoles. Plus récemment, il a consolidé son ancien et fort complexe système de droits saisonniers dans le but d'accorder une protection supplémentaire aux producteurs canadiens de fruits et de légumes lors des périodes de commercialisation les plus intenses.

Bien que les deux séries de négociations les plus récentes du GATT aient donné lieu à une modeste amélioration de la libéralisation des échanges de produits agricoles, la libéralisation générale du commerce mondial et le renforcement des disciplines de l'Accord général dans ce secteur n'ont guère progressé.

Règles de l'Accord général et dérogations

Comme on a pu le voir précédemment, les négociations qui suivirent la guerre en vue de l'instauration d'un nouveau système commercial multilatéral débouchèrent sur l'adoption de plusieurs règles spéciales, moins strictes, pour les échanges de produits agricoles dans le contexte de la Charte de La Havane et de l'Accord général sur les tarifs

douaniers et le commerce, cela dans une grande mesure à l'insistance des États-Unis. L'une d'elles, énoncée à l'article XI (2) de l'Accord général, autorise l'application de restrictions quantitatives aux importations de produits agricoles et de produits de la pêche dans certaines conditions, malgré l'interdiction générale quant à l'emploi d'un tel mécanisme que contient l'Accord. Une autre dérogation permet aux gouvernements de subventionner leurs exportations de produits agricoles et primaires, même si l'on interdit l'application de subventions aux produits industriels.[2]

Ces exceptions à des règles dont l'objectif général est de restreindre l'usage d'obstacles non tarifaires et de réduire le plus possible les interventions du gouvernement dans la poursuite du commerce trouvent leur origine dans les lois et les programmes introduits par les États-Unis durant les années 1930 pour soutenir le prix des produits agricoles et le revenu des agriculteurs. Ces programmes avaient trait à des produits de base comme le blé, le sucre, le coton et le riz et avaient eu pour conséquences d'amener les prix intérieurs au-delà de ceux en vigueur sur le marché mondial. Il fallait donc restreindre les importations pour éviter un afflux soudain de produits étrangers moins coûteux. Par ailleurs, les programmes de soutien avaient incité le gouvernement américain à limiter la production intérieure pour éviter l'accumulation d'excédents, par exemple en encourageant les agriculteurs à réduire les zones en culture ou en stimulant la consommation (par des programmes comme les cantines scolaires et les timbres alimentaires). Ces programmes donnaient également au gouvernement des États-Unis l'occasion de subventionner les exportations des mêmes produits afin d'en faciliter l'écoulement à l'étranger, au prix plus faible en vigueur sur le marché mondial. Lors des négociations qui suivirent la guerre, les États-Unis insistèrent pour que des exemptions particulières leur permettent de préserver ce mécanisme de soutien du secteur agricole.

Au terme de débats interminables, on décida que l'article XI de l'Accord général, qui interdit le recours aux restrictions quantitatives sur les importations, comporterait une exception pour les produits agricoles et les produits de la pêche, mais uniquement lorsque les restrictions à l'importation étaient

> . . . nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet i) de restreindre la quantité du produit national similaire qui peut être mise en vente ou produite; . . . ou ii) de résorber un excédent temporaire du produit national similaire . . . en mettant cet excédent à la disposition de certains groupes de consommateurs du pays à titre gratuit ou à des prix inférieurs aux cours pratiqués sur le marché . . .

Il était également entendu que ces restrictions n'abaisseraient pas "le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale en-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions". Essentiellement, cette exception n'avait d'autre but que de plaire aux États-Unis.

L'autre grande dérogation aux règles ordinaires de l'Accord général dont bénéficient les produits agricoles a trait aux subventions à l'exportation. En règle générale, la Charte de La Havane interdisait de telles subventions, quoique dans certaines circonstances et après des consultations à l'échelon international, elle les tolérait pour les produits agricoles et d'autres produits primaires. L'article correspondant de l'Accord général (article XVI) ne prévoyait aucune interdiction à

l'origine, mais vers le milieu des années 1950, on y greffa une section B qui rectifiait cette lacune, tout en introduisant une exception pour les produits agricoles, les produits de la pêche et d'autres produits primaires. Ainsi, on pourrait recourir à des subventions à l'exportation pour ces produits, pourvu qu'on n'en retire pas "plus qu'une part équitable du commerce mondial". Encore une fois, l'exception prévue à la Charte de La Havane fut incorporée à l'article XVI de l'Accord général pour des raisons de conformité aux lois et aux programmes de soutien agricole américains.

Les pays d'Europe occidentale et d'ailleurs, qui poursuivaient leurs propres programmes de soutien agricole, ne s'objectèrent pas à ces exceptions même si, à l'époque ils étaient parvenus à justifier la restriction des importations de produits agricoles par des problèmes de balance des paiements. En outre, de nombreux pays accueillaient favorablement les denrées et les autres produits exportés par les États-Unis à un prix subventionné, étant donné la pénurie générale d'aliments.

Les règles moins strictes et les dérogations appliquées au commerce des produits agricoles se heurtèrent néanmoins à l'opposition farouche du Canada et d'autres grands exportateurs de produits primaires, dont le point de vue était que les produits agricoles devaient être visés par les mêmes règles que les autres produits. Ces exportateurs prétendaient qu'il était injuste que le commerce des produits agricoles ne bénéficie pas lui aussi d'une prohibition générale des restrictions quantitatives; que les subventions à l'exportation des produits primaires accordaient un avantage aux États plus importants et plus riches, les pays plus petits ne pouvant recourir à cette forme de soutien; et que les dérogations aux règles habituelles ne devraient être tolérées que dans des circonstances bien particulières, après la conclusion d'accords intergouvernementaux spéciaux sur les produits de base, en vertu des nouvelles règles s'appliquant aux échanges. Les États-Unis rétorquèrent que leur participation au nouveau système d'échanges était conditionnelle à l'introduction d'exceptions et de règles moins sévères pour le commerce des produits agricoles.

Quelques années plus tard, les exceptions incorporées à l'article XI de l'Accord général qui permettaient aux États-Unis de restreindre leurs importations de produits agricoles s'avérèrent elles-mêmes insuffisantes face aux mesures commerciales introduites par le gouvernement américain dans ce secteur. En effet, au début des années 1950, le Congrès étendit les programmes de soutien des prix agricoles à d'autres produits, notamment les produits laitiers, sans adopter de mécanisme de contrôle de la production. Puisque la restriction des importations de ces nouveaux produits était interdite par l'Accord général, les États-Unis tentèrent d'obtenir une dérogation spéciale que les parties contractantes leur accordèrent en 1957, malgré les objections véhémentes des pays exportateurs de produits agricoles comme le Canada. Cette dérogation, qui ne prévoit aucune date d'expiration, n'a cessé de semer la désolation dans les principaux pays exportateurs et a ébranlé la capacité des États-Unis à s'opposer à l'emploi de mesures similaires par les autres pays.[3] Vers la fin des années 1950, après une véritable polémique, l'Allemagne obtint une dérogation pour toute une gamme de restrictions sur ses importations de produits agricoles; quelques années plus tard, la Suisse accepta d'adhérer à l'Accord général après avoir obtenu une exemption spéciale, tout aussi controversée, l'autorisant à limiter ses importations de produits agricoles. En 1958, le GATT dévoila le rapport Haberler qui faisait éclater au grand jour une série incroyable

de restrictions et d'obstacles divers aux échanges de produits agricoles;[4] ces obstacles refirent surface lors des consultations approfondies du Deuxième Comité avec la Communauté européenne, les États-Unis et le Japon. Le Deuxième Comité avait été institué par les parties contractantes afin d'exercer des pressions sur les pays membres du GATT pour qu'ils accélèrent la libéralisation des échanges dans ce secteur, mais les consultations ne débouchèrent sur aucune atténuation des obstacles au commerce agricole digne de mention.

Principaux secteurs de restrictions

Dans la plupart des cas, les restrictions appliquées au commerce des produits agricoles de la zone tempérée ont été présentées comme un volet indissociable des programmes de soutien agricole et sont conçues pour accroître l'autonomie nationale en matière de produits alimentaires, augmenter le revenu des producteurs et stabiliser ou relever le prix intérieur des aliments. Ces mesures commerciales ne se limitent pas au contrôle quantitatif direct des importations ou à leur interdiction, mais comprennent les marchés publics sous diverses formes, des programmes d'aide à la production intérieure et des tarifs douaniers exerçant une discrimination sur les produits agricoles et alimentaires transformés de l'étranger. Les sections qui suivent ne constituent qu'une description générale et incomplète de quelques-uns des principaux secteurs de restriction du système commercial.[5]

Communauté économique européenne

La création de la Communauté économique européenne vers la fin des années 1950 et l'introduction de la Politique agricole commune (PAC) au début des années 1960 ajoutèrent une nouvelle dimension aux restrictions relatives au commerce international des produits agricoles. Même avant l'entrée de la Grande-Bretagne en 1973, la Communauté constituait le plus grand importateur de produits agricoles au monde et l'un des principaux exportateurs pour bon nombre de ces produits. La PAC a sans doute été la principale force unificatrice de la Communauté dont elle forme le pivot. En général, son but est d'accroître le degré d'autonomie et le revenu agricole des pays membres. La PAC prévoit toute une gamme d'interventions sur le marché dont les buts principaux sont de garantir aux agriculteurs de la Communauté un prix élevé pour leurs produits; de les mettre à l'abri de la concurrence exercée par les importations, par toutes sortes de mesures de réglementation, y compris un système de prélèvement variable (tarif douanier) pour les produits agricoles les plus importants; et de subventionner les excédents engendrés par un prix de soutien intérieur élevé, le recul de la demande dans la Communauté et l'absence de tout contrôle au niveau de la production afin de les écouler sur les marchés étrangers.[6] L'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark à la Communauté en 1973, puis de la Grèce en 1981, a entraîné une expansion

considérable des échanges internationaux touchés par la PAC. La venue prochaine de l'Espagne et du Portugal au sein de la Communauté pourrait étendre encore plus cette influence.

Pour les autres exportateurs, la PAC s'est traduite par le recul de toute une gamme d'exportations traditionnelles vers l'Europe tels le fromage canadien, le beurre néo-zélandais et la viande et le sucre australiens, de même que par l'impossibilité d'accroître les ventes ou de créer de nouveaux débouchés; la PAC a également accru la concurrence des produits que la Communauté exporte à grands coups de subventions sur les marchés internationaux pour réduire les excédents imputables à des prix à la production supérieurs et à la réticence des consommateurs à payer leurs aliments le prix fort. Compte tenu de la place capitale de la Communauté européenne dans le commerce international des produits agricoles, tant sur le plan de l'importation que de l'exportation, la politique européenne n'a pas seulement faussé profondément la production et les échanges mondiaux, mais également encouragé la poursuite et l'intensification des pratiques commerciales restrictives dans les autres pays. De plus, l'importance politique et économique de la PAC dans l'unité de la CEE rend la Politique agricole commune pratiquement "non négociable", ce qui a dressé un obstacle presque infranchissable devant les efforts déployés par le GATT pour libéraliser les échanges de produits agricoles et ouvert encore plus la porte aux litiges qu'entraîne le commerce de ces produits. Le libre-échange des produits agricoles est en butte à diverses difficultés dans la Communauté elle-même; enfin, si les ententes de libre-échange entre États voisins ont aplani les problèmes associés au commerce des produits industriels et finis, les échanges de produits de l'agriculture et de la pêche continuent de se heurter à des obstacles internes.

Japon

Bien que le Japon soit l'un des plus grands importateurs d'aliments et dépende des pays étrangers pour subvenir à une bonne partie de ses besoins dans ce domaine, son agriculture vise le plus haut degré d'autonomie possible. L'agriculture nipponne est protégée par un mécanisme de réglementation des importations qui implique des tactiques d'achats publics, de tarifs élevés et de contingentement à l'encontre des produits animaux, des produits laitiers, des fruits, des légumes et des aliments transformés de provenance étrangère. Les produits alimentaires éprouvent encore plus de difficulté à percer le marché japonais, du fait de l'étroite association des réseaux de distribution nationaux aux sources d'approvisionnement intérieures.[7]

États-Unis

Les États-Unis appliquent des restrictions quantitatives aux importations de produits laitiers, de viande et de sucre. Les produits alimentaires transformés sont visés par des tarifs relativement élevés, ce qui confère une protection encore plus efficace à l'industrie américaine de la transformation. Périodiquement, les États-Unis imposent des droits antidumping et compensateurs, ou menacent de les appliquer à divers produits agricoles, dont certains exportés par le Canada comme la pomme de terre des provinces maritimes. Même si les États-Unis exercent une influence déterminante dans les efforts déployés par le GATT en vue d'atténuer les obstacles au commerce des produits agricoles, ils ont obstinément refusé d'abandonner la dérogation générale aux règles de l'Accord général dont ils jouissent et pour laquelle aucune date d'expiration n'a été prévue.

Canada

Les deux dernières décennies se sont caractérisées par un accroissement graduel des interventions publiques dans divers grands secteurs de l'agriculture canadienne, en vue d'accroître le revenu des producteurs et de stabiliser le marché ainsi que les prix intérieurs. La Commission canadienne du blé et la Commission canadienne du lait sont des monopoles gouvernementaux qui exercent un contrôle direct sur les importations de blé, d'orge, d'avoine et de leurs dérivés ainsi que sur tous les produits laitiers. De fait, l'importation de certaines denrées comme le beurre et le lait de consommation est absolument interdite tandis qu'on limite l'entrée de fromage et poursuit des accords prévoyant l'application de prix minimum avec certains exportateurs. L'importation de margarine est prohibée. Les programmes de gestion de l'offre instaurés pour les oeufs, le dindon et le poulet intègrent le contingentement des importations. Beaucoup de produits alimentaires transformés sont l'objet de tarifs élevés et pour de nombreuses denrées, il y a redressement progressif des droits de douane. On recourt également à des tarifs saisonniers pour maints fruits et légumes frais, de manière à protéger les producteurs canadiens davantage durant les périodes de mise en marché les plus fébriles. Les régies provinciales des alcools opposent une multitude de contrôles aux importations de boissons alcoolisées et fixent le prix de ces dernières sur le marché intérieur.[9]

L'agriculture au Kennedy Round et au Tokyo Round

Au cours des deux plus récentes séries de négociations tarifaires et commerciales du GATT, la quête pour une plus grande libéralisation des échanges de produits agricoles fut doublée d'efforts plus intenses en vue de ramener le commerce des produits agricoles sous les règles de l'Accord général et les arrangements destinés à stabiliser les marchés internationaux.[9]

En ce qui concerne la libéralisation du commerce, la plupart des participants, notamment le Canada, ont accepté de réduire et de consolider une partie des tarifs qui protègent l'agriculture et la pêche, ainsi que de relever un certain nombre de contingents d'importation : progrès modeste, mais progrès tout de même. Lors du Tokyo Round, le Canada a obtenu des concessions tarifaires des États-Unis, du Japon et de la Communauté européenne bien supérieures à un milliard de dollars en exportations de produits agricoles et de produits de la pêche selon les chiffres de 1978. De son côté, il a accepté d'alléger les tarifs applicables à un volume légèrement plus faible d'importations. Les États-Unis, le Japon et la Communauté européenne ont apporté d'importantes modifications à leurs tarifs et à leurs contingents, au bénéfice des exportations canadiennes de produits animaux; les exportations de céréales et d'oléagineux profiteront elles aussi d'une réduction tarifaire aux États-Unis et au Japon; enfin, les États-Unis ont réduit leurs tarifs et d'autres obstacles qui entravaient les exportations canadiennes de pomme de terre et de ses dérivés ainsi que celles de produits de boulangerie. Le whisky canadien jouit désormais d'un meilleur accès aux marchés américains, européens et japonais. Enfin, on a assisté à une amélioration de l'accès à ces trois marchés pour les produits canadiens de la pêche.

Côté importations, les réductions tarifaires consenties par le Canada touchent essentiellement pour 500 millions de dollars de produits importés des États-Unis. Les deux pays ont supprimé leur tarif sur les produits du porc. De son côté, le Canada a légèrement baissé les droits qu'il perçoit sur le maïs, le tabac, quelques produits de boulangerie, la pomme de terre et divers produits de la pêche.[10]

Au cours du Tokyo Round, le Canada a également conclu de nouveaux accords avec la Communauté européenne sur le commerce du fromage. Désormais, le fromage canadien jouira d'un accès plus facile au marché britannique et à d'autres marchés de la Communauté, qui a accepté d'appliquer un prix minimum aux fromages dont elle subventionne l'exportation au Canada. D'autres fournisseurs de l'Europe de l'Ouest ont emboîté le pas en acceptant un arrangement similaire pour leurs exportations de fromage vers le Canada. En 1979, le Canada avait fait marche arrière en réduisant ses contingents d'importation de fromage de 50 à 45 millions de livres par année.

Les deux séries de négociations tarifaires et commerciales les plus récentes du GATT n'ont pas fait grand-chose pour confirmer ou consolider les règles et les mécanismes d'application de l'Accord général relatifs au commerce des produits agricoles. Les raisons fondamentales à cette absence de progrès sont la réticence des pays membres à évaluer l'impact de leur politique agricole sur les échanges internationaux; le refus de la Communauté européenne d'envisager des modifications à sa Politique agricole commune et l'objection des États-Unis quant à l'abandon de l'importante dérogation que ce pays a obtenue en 1954 pour la restriction des importations. Au cours du Tokyo Round, il avait été question de donner un nouveau cadre de l'Accord général de manière à ce que l'on puisse poursuivre en permanence des consultations et un échange d'information sur les politiques agricoles, dans le but d'éviter les conflits commerciaux et d'accroître la coopération à ce niveau. Cette proposition a néanmoins été rejetée parce que la plupart des pays, y compris le Canada, s'opposent à l'ingérence des autres États dans la politique agricole nationale. Quoi qu'il en soit, depuis la conclusion de cette série de négociations, les gouvernements des

principaux États concernés ont tenu de temps à autre des discussions officieuses au sujet de l'incidence des politiques agricoles nationales sur les échanges internationaux, au GATT ainsi qu'à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La session ministérielle du GATT de 1982, dont il est question au chapitre 17, a donné lieu à la constitution d'un nouveau comité de l'agriculture qui devra procéder, d'ici à 1984, à une analyse générale des mesures commerciales qui touchent les produits agricoles et examiner l'efficacité des subventions qui ont trait aux échanges de ces produits. Une étude spéciale doit également porter sur les problèmes particuliers du commerce des produits de la pêche.

Depuis quelques années, surtout depuis la conclusion du Tokyo Round, on a assisté à une recrudescence du nombre de plaintes formulées en vertu du mécanisme de règlement des litiges de l'Accord général relativement aux mesures spécifiques au commerce des produits agricoles introduites par divers pays, notamment la Communauté européenne, les États-Unis et le Japon. En 1980, dix des treize mesures commerciales examinées par les groupes d'experts du GATT avaient trait aux produits agricoles. Deux d'entre elles avaient été présentées par le Canada et ont trouvé une conclusion heureuse pour celui-ci. Ainsi, la Communauté européenne a octroyé au Canada un contingent au tarif restrictif pour le boeuf de qualité supérieure, concession qui n'avait jusqu'alors été offerte qu'aux États-Unis; de leur côté, les États-Unis ont mis fin à l'interdiction qu'ils avaient imposée sur les importations de thon canadien à la suite du conflit qui oppose les deux pays sur l'exploitation des territoires de pêche côtiers du Pacifique. La tendance récente à recourir au mécanisme de règlement des litiges du GATT pour contester et limiter les mesures restrictives au commerce des produits agricoles et des produits de la pêche pourrait illustrer le désir des exportateurs de réévaluer les règles et les mécanismes de l'Accord général dans un domaine où celui-ci a toujours laissé à désirer.

Les négociations du Kennedy Round et du Tokyo Round se sont signalées par les efforts déployés en vue de stabiliser les prix et de régir les marchés internationaux du blé, de quelques produits laitiers et des viandes. Comme on le constatera au chapitre 17, le Tokyo Round n'a pas permis la conclusion d'une entente sur le maintien des principes stabilisateurs de l'Accord international sur le blé, même si ce dernier reste en vigueur à d'autres égards; la série de négociations a également débouché sur la reconduction de la Convention relative à l'aide alimentaire. Des ententes antérieures ont été renégociées pour permettre la poursuite des consultations entre exportateurs de certains produits laitiers. Les nouveaux arrangements prévoient l'établissement de prix à l'exportation minimum pour divers laits en poudre, matières grasses du lait et variétés de fromage. Le Canada n'a pas entériné les accords relatifs à l'établissement d'un prix minimum pour le lait en poudre, car cela lui interdirait d'écouler ses excédents au Mexique et dans les Antilles. On a également élaboré un arrangement visant la poursuite de consultations entre exportateurs et importateurs de viande bovine, mais sans dispositions quant à la réglementation des prix, car on n'envisage principalement qu'un échange périodique d'information sur le marché.[11]

Renvois

1. Voir T.K. Warley, *Agriculture in an Interdependant World: U.S. and Canadian Perspectives*, pour une analyse du rôle du Canada au sein de l'agriculture et du commerce des produits agricoles dans le monde; on trouvera une analyse plus récente de cet aspect dans "Canadian Agricultural Trade: Its Current and Future Performance", *Agronews* (supplément, novembre 1982). Lire aussi B.W. Wilkinson, *Canada in a Changing World Economy*, p. 97-100. Les statistiques pertinentes sont présentées dans les différents numéros de la publication du ministère de l'Agriculture du Canada, *Les échanges agricoles du Canada*.

2. Dans *The United States and the Restoration of World Trade* (p. 115-119, 193-194 et 214-216) W.A. Brown relate les négociations de Genève et de La Havane de 1947-1948 eu égard aux règlements propres au commerce des produits agricoles; voir aussi K.W. Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization*, chapitre 15.

3. Pour en savoir davantage sur la dérogation obtenue par les États-Unis, lire J.H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, p. 733-737.

4. GATT, *L'évolution du commerce international*. Le groupe était composé de MM. Haberler (États-Unis), Campos (Brésil), Meade (Royaume-Uni) et Tinbergen (Pays-Bas).

5. On trouvera un examen plus détaillé de quelques-uns des principaux obstacles au commerce international des produits agricoles dans Warley, *Agriculture in an Interdependent World*, chapitre 5.

6. Les objectifs, la structure et le fonctionnement de la Politique agricole commune sont décrits dans Bureau des publications officielles des Communautés européennes, *La politique agricole commune*. Lire aussi B. Nadeau, "L'entrée de la Grande-Bretagne dans le marché commun et les exportations agricoles du Canada à ce pays".

7. K. A. J. Hay et M. O. Lovatt procèdent à un examen approfondi des exportations de produits agricoles canadiens vers le Japon et des politiques d'importation japonaises dans leur ouvrage *Canadian Food for Japan*.

8. On trouvera une analyse détaillée des interventions du gouvernement canadien au niveau de l'agriculture dans J.D. Forbes, D.R. Hughes et T.K. Warley, *Economic Intervention and Regulation in Canadian Agriculture*.

9. Dans son livre *Traders and Diplomats*, E. Preeg retrace point par point les négociations du Kennedy Round dans le secteur agricole. Les négociations correspondantes du Tokyo Round sont décrites dans GATT, Directeur général, *Les négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round* et GATT, Directeur général, *Rapport additionnel*.

10. Pour connaître les conséquences du Tokyo Round sur le commerce canadien des produits agricoles et des produits de la pêche, voir Canada, Bureau du coordonnateur des négociations commerciales multilatérales, *Multilateral Trade Negotiations 1973-1979*, p. 95-100 et "Multilateral Trade Negotiations 1979: Canadian Participation", communiqué de presse en date du 11 juillet 1979.

11. Le *Supplément nº 26* des *Instruments de base et documents divers* du GATT reproduit le texte de l'Arrangement international relatif au secteur laitier et des protocoles concernant divers laits en poudre, matières grasses du lait et variétés

de fromage, de même que l'Arrangement relatif à la viande bovine. Pour une relation des négociations qui ont débouché sur la conclusion de ces arrangements, lire GATT, Directeur général, *Les négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round* et GATT, Directeur général, *Rapport additionnel*.

14. Le commerce d'État et le système multilatéral

Le commerce d'État a posé deux ensembles de problèmes assez distincts au sein du GATT. Le premier a trait à la participation des pays à économie planifiée, qui ne recourent presque uniquement qu'au commerce d'État, au système commercial et le second, aux activités commerciales internationales des sociétés qui appartiennent à l'État ou sont contrôlées par celui-ci, dans les pays dotés d'un marché libre. Les règles pertinentes de l'Accord général, à savoir l'article XVII, s'appliquent dans une grande mesure au deuxième ensemble de problèmes même si, en pratique, celui-ci n'a pas occupé une grande place dans l'agenda du GATT. Au contraire, la participation des pays à économie planifiée de l'Accord général, pendant de nombreuses années, a soulevé toute une série de questions délicates sur lesquelles l'Accord reste pratiquement muet. Les carences de ce dernier à cet égard peuvent s'expliquer d'une part par les circonstances historiques qui ont entouré la négociation de la Charte de La Havane et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce en 1946-1948, et d'autre part par la difficulté d'intégrer au réseau du GATT les pays dans lesquels toutes les décisions relatives à la production, aux prix, aux importations et aux exportations ne sont pas tributaires des fluctuations du marché, mais sont du ressort du gouvernement. L'Accord général a pour hypothèse fondamentale que les échanges commerciaux relèvent d'entreprises privées entièrement libres d'exporter et d'importer en fonction de paramètres commerciaux, des entreprises sur lesquelles le gouvernement n'exerce aucun contrôle, hormis l'application d'un tarif douanier et de quelques rares mesures commerciales autorisées et réglementées par l'Accord général.[1]

Vers le milieu des années 1960, Mitchell Sharp, alors ministre du Commerce, avait résumé de la façon suivante les problèmes délicats et complexes relatifs à la

participation des pays à économie planifiée au système commercial. À l'occasion d'un colloque sur les échanges entre l'Est et l'Ouest parrainé par l'Institut canadien des affaires internationales, M. Sharp s'était posé la question suivante :

> Comment parvenir à un juste équilibre entre les possibilités d'importation qu'offre une économie de marché et l'accès qu'autorise une économie planifiée? Comment peut-on mettre les producteurs d'un pays à l'abri des tactiques de vente des pays où les coûts de production ne constituent pas le facteur déterminant des prix? Comment protéger les exportateurs de matières premières contre les offres irrégulières des pays communistes dont l'impact sur le prix mondial risque d'être considérable, ne serait-ce qu'en raison de leur prix et de leur volume? Pourrait-on mettre au point un mécanisme multilatéral d'accès à ces pays plus efficace que le réseau actuel d'accords bilatéraux qui restreignent la concurrence des pays occidentaux sur ces marchés? Pourrait-on élaborer des techniques susceptibles d'accroître la concurrence entre importations de pays occidentaux et produits de pays du bloc de l'Est dans les pays à économie planifiée? Et qu'arriverait-il si les produits importés des économies de marché se mettaient à concurrencer les produits des économies planifiées dans les pays communistes eux-mêmes?[2] [traduction]

Malgré ces difficultés, le Canada a adopté une approche positive aux échanges avec l'Union soviétique, la Chine et les autres pays dont l'économie et le commerce sont contrôlés et planifiés par l'État, à l'abri relatif de la controverse politique que le commerce avec les pays communistes a soulevée aux États-Unis, en particulier au Congrès. Dans la même déclaration, M. Sharp précisait, en ce qui concerne l'approche canadienne : "...tant en raison des relations politiques que des gains économiques réalisables, je suis convaincu que l'on devrait déployer plus d'efforts en vue d'accroître les échanges entre l'Est et l'Ouest et d'amener ce groupe d'États à participer davantage aux activités des autres nations qui s'adonnent au commerce." [traduction]

Aussi imparfait qu'il soit, l'Accord général offre au Canada le cadre nécessaire pour entretenir des relations commerciales avec la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie, la Pologne, la Hongrie et la Roumanie, de même que Cuba. Des accords bilatéraux ont également été conclus avec quelques-uns de ces pays. C'est le cas de l'Union soviétique, de la Chine et de la Bulgarie; enfin, au terme de négociations qui se sont étirées sur plusieurs années, le Canada a ratifié un accord commercial avec la République démocratique d'Allemagne.[3]

Les pays à économie planifiée au GATT

Au cours de la Deuxième Guerre mondiale, l'Union soviétique avait témoigné un vif intérêt pour la création d'un système commercial multilatéral dans le monde, mais en 1947, elle rejeta le principe de l'Organisation internationale du commerce (OIC) en qualifiant celle-ci, avec les autres organisations des Accords de Bretton Woods, d'instrument de la suprématie américaine. L'Union soviétique brilla d'ailleurs par son absence aux conférences de 1947-1948 de Genève et de La Havane. Si la Tchécoslovaquie

fait partie des membres fondateurs du GATT et si la Pologne et la Hongrie ont assisté à la conférence de La Havane, il faut comprendre que ces pays n'avaient pas encore été intégrés au bloc de l'Est. Les difficultés relatives à la participation des pays à économie planifiée n'avaient donc guère fait l'objet de débats très constructifs lorsque le système commercial d'après-guerre en était à ses premiers pas.

Lors des discussions initiales sur la Charte de La Havane, il avait été question d'une disposition en vertu de laquelle les pays ne recourant qu'au commerce d'État devraient consentir à des concessions adéquates en échange des avantages retirés de leur accession à l'OIC. Cette disposition exigeait que les pays en question acceptent dans leur ensemble d'importer des autres pays membres une quantité de produits de valeur au moins égale à un montant convenu sur une période donnée, en échange des avantages tarifaires et divers consentis par les autres membres de l'Organisation. Cette disposition, qui faisait partie de la "charte" de l'OIC suggérée par les États-Unis, fut abandonnée lorsqu'il devint évident que l'Union soviétique ne participerait pas à la conférence de La Havane. Une approche similaire à la réciprocité, exigeant un engagement global quelconque des pays à économie planifiée en matière d'importations, devait réapparaître par la suite, quand la Pologne et d'autres États de l'Europe de l'Est présentèrent leur demande d'accession au GATT.

Les échanges entre l'Est et l'Ouest demeurèrent insignifiants dans les années qui suivirent la guerre en raison de l'extension du contrôle soviétique sur les pays de l'Europe de l'Est, des politiques d'autosuffisance poursuivies par le bloc soviétique et de la restriction des exportations de produits stratégiques et d'autres marchandises vers les pays communistes par de nombreux pays occidentaux.[4] Vers le milieu des années 1950, la mort de Staline et la politique de détente qui succéda à la guerre froide contribuèrent à une amélioration des échanges entre l'Est et l'Ouest. L'Union soviétique et les pays d'Europe de l'Est introduisirent une politique conçue pour favoriser le développement de leur industrie par le commerce extérieur. Ils constituèrent entre eux le Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM, ou "COMECON" comme on l'appelle maintenant) afin de mieux coordonner la planification de l'économie et d'inciter les États membres à commercer entre eux; ces pays cherchèrent également à accroître leurs exportations vers l'Ouest pour financer l'achat des techniques et des marchandises dont ils avaient besoin. Par ailleurs, certains pays de l'Europe de l'Est entrèrent dans une phase de décentralisation qui leur permit de contrôler leurs activités économiques et commerciales, un exercice que la Yougoslavie poussa à l'extrême après s'être libérée du contrôle soviétique en 1948.

Vers le milieu des années 1950, l'Union soviétique elle-même prit une initiative étonnante aux Nations Unies en appuyant la ratification de la Charte de La Havane ou, comme solution de rechange, la création d'un nouvel organe des Nations Unies qui s'occuperait du commerce international. Cette initiative avait de toute évidence pour but de jeter le discrédit sur le GATT et d'exploiter le mécontentement croissant des pays en développement au sujet de l'ordre économique et commercial international. Les tentatives soviétiques se heurtèrent aux efforts conjugués des pays occidentaux, dont le Canada, et ne bénéficièrent que d'un frêle soutien de la part des pays en développement,

plus intéressés dans un plan distinct qui devait aboutir, en 1964, au lancement de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

Tel qu'indiqué plus haut, la Tchécoslovaquie avait participé à la fondation du GATT dont elle continua d'être membre après son intégration au bloc soviétique en 1948. En 1951, les États-Unis coupèrent toute relation avec la Tchécoslovaquie après que le Congrès eut adopté une loi interdisant l'application du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) aux importations des pays communistes. Bien qu'aucun autre membre du GATT n'ait emboîté le pas aux États-Unis, beaucoup de pays d'Europe de l'Ouest, mais pas le Canada, ont effectivement appliqué des mesures discriminatoires à certains produits tchécoslovaques. Cela mis à part, la Tchécoslovaquie a continué d'être traitée comme un membre à part entière du GATT.

La Yougoslavie, la Pologne, la Roumanie et la Hongrie adhérèrent l'une après l'autre à l'Accord général, mais sous des réserves et des conditions différentes.[5] Ainsi, la Yougoslavie reçut le statut d'observateur en 1950 avant de constituer une "association" avec le GATT en 1958, d'en devenir membre provisoire en 1962 puis membre à plein titre en 1966, à l'issue du Kennedy Round. La reconnaissance de ce pays en tant que membre à part entière du GATT, aux mêmes conditions que les autres parties contractantes, reflète dans une certaine mesure le courant de décentralisation et le relâchement du contrôle sur les activités commerciales et économiques dans ce pays. En règle générale, on estimait que la Yougoslavie pouvait désormais fonctionner plus ou moins comme un pays à économie libre, le commerce d'État constituant l'exception à la règle, et les prix, à l'instar des importations et des exportations, n'étant plus régis centralement, sauf pour des questions de balance des paiements conformément aux règles habituelles de l'Accord général. Le système économique et commercial de la Pologne, de la Roumanie et de la Hongrie était légèrement différent, plus proche du modèle soviétique et ces pays ne devinrent membres à part entière du GATT qu'au début des années 1970. Leur accession au GATT fit l'objet de protocoles distincts qui s'écartent de plusieurs façons des conditions habituelles et restreignent, de diverses manières, leurs relations avec les autres États membres.

Le commerce extérieur occupe une place beaucoup plus importante dans le produit national brut (PNB) de ces pays de l'Europe de l'Est que dans celui de l'Union soviétique; de plus, leurs échanges avec les pays capitalistes, quoique quantitativement moins importants que ceux avec le groupe du COMECON, constituent une part appréciable des échanges nationaux. Les exportations vers l'Europe de l'Ouest jouent un rôle important pour la Pologne et la Hongrie. Un des principaux objectifs de ces pays, au moment de leur accession au GATT, consistait à obtenir une atténuation des obstacles non tarifaires imposés par les membres de la Communauté économique européenne (CEE) à leurs exportations. Ces pays désiraient aussi profiter du traitement NPF plus stable des pays occidentaux. Certains pays comme le Canada et beaucoup de pays d'Europe de l'Ouest appliquaient déjà le traitement NPF aux pays de l'Europe de l'Est, mais en vertu d'accords bilatéraux obligeant parfois ces derniers à acheter un volume déterminé de produits ou à accepter d'autres concessions. En adhérant à l'Accord général, les pays d'Europe de l'Est ont échappé à ce genre d'accords tout en bénéficiant d'un traitement NPF de la part des États-Unis.

Comme on l'a déjà constaté, un des points cruciaux des négociations relatives à l'accession de la Yougoslavie, de la Pologne, de la Hongrie et de la Roumanie au GATT avait trait à l'obtention de concessions équivalentes au traitement NPF et aux autres avantages conférés par l'Accord général. Dans le cas de la Pologne, la solution finalement retenue prévoyait une hausse de la valeur des produits importés de l'ensemble des membres du GATT, au cours d'une période précise et dans une proportion déterminée. La Roumanie refusa une entente similaire, en partie sous le prétexte qu'elle faisait partie des pays en développement, mais accepta d'accroître ses importations des pays membres de façon directement proportionnellement à la hausse de ses importations totales. L'accession de la Hongrie au GATT en 1973 devint possible à la suite d'une décentralisation et d'un contrôle moins strict du commerce extérieur ainsi que de l'introduction d'un tarif des douanes; son accession au GATT se fit sensiblement sur la même base que les autres pays membres, malgré le scepticisme de certains États, dont le Canada, quant à la validité du tarif hongrois.

Entre autres questions délicates propres aux pays à économie planifiée, il faut mentionner la fixation du prix des produits exportés, l'évaluation des exportations aux fins de douane et le dumping. Sur ce dernier point, une notice d'interprétation à l'article VI de l'Accord général indique que les règles habituelles qui gouvernent l'imposition de droits antidumping ne s'appliquent pas nécessairement au bradage d'un produit par les pays à économie planifiée et qu'une "stricte comparaison avec les prix intérieurs" pourrait s'avérer insuffisante pour déterminer s'il y a dumping et dans quelle mesure. Cette interprétation est à l'image des règles spéciales que le Canada applique occasionnellement aux importations des pays à économie planifiée dans le cadre de son système d'évaluation en douane pour déterminer l'utilité des droits antidumping. Dans plusieurs cas, les marchandises importées ont été arbitrairement évaluées par "décret ministériel" plutôt qu'en fonction du prix en vigueur dans le pays d'origine; dans ce cas, l'évaluation implique souvent une comparaison avec le prix d'un produit analogue importé au Canada par un troisième pays.[6]

Une autre crainte concernait l'application des mesures de sauvegarde de l'article XIX aux importations des pays à économie planifiée. Pour y remédier, on intégra aux protocoles d'accession de la Pologne, de la Roumanie et de la Hongrie des dispositions qui autorisaient les autres membres du GATT à imposer des restrictions discriminatoires aux exportations de ces pays, advenant le cas où elles causeraient ou menaceraient de causer un préjudice aux producteurs du pays importateur. Le Canada n'a jamais recouru à cette mesure discriminatoire à l'égard des pays d'Europe de l'Est membres du GATT. Toutefois, il a conclu avec eux plusieurs accords bilatéraux sur les exportations de textiles et de vêtements, en vertu des dispositions de l'Arrangement Multifibres (AMF).

L'accession de la Pologne, de la Roumanie et de la Hongrie au GATT prévoyait un examen du fonctionnement des protocoles par le biais de consultations périodiques avec les parties contractantes. Ces consultations ont régulièrement permis aux autres membres du GATT d'inciter les pays de l'Europe de l'Est à aligner davantage leur système commercial sur celui de l'Accord général. Les résultats ne sont guère impressionnants, car pour réaliser des progrès substantiels à cet égard, les pays en question devraient apporter des changements radicaux à leurs systèmes économique et commercial. Les trois pays concernés ont quant à eux recouru aux consultations pour

demander la suppression des restrictions quantitatives appliquées de façon discriminatoire à quelques-unes de leurs exportations, en particulier par la CEE et les pays scandinaves. Les efforts des pays à économie planifiée à cet égard ont généralement bénéficié du soutien des autres membres du GATT, y compris du Canada et des États-Unis, qui estiment que les restrictions imposées par la CEE constituent une forme de bilatéralisme contraire à leurs intérêts commerciaux.

Cinq États de l'Europe de l'Est ont donc rejoint les rangs des membres du GATT au cours des années 1960 et 1970 par un processus pragmatique de négociation qui n'a guère contribué à l'élaboration de règles sur la participation des pays à économie planifiée, contrôlée par l'État. À l'exception peut-être de la Yougoslavie, on a tendance à considérer les pays d'Europe de l'Est comme des membres de deuxième classe et les autres parties contractantes doutent des avantages qu'ils ont retirés de l'application du traitement NPF et des autres privilèges à l'Accord général à ces pays. La fragilité du cadre des relations commerciales multilatérales entre pays à économie planifiée et à économie libre a contribué à créer un réseau parallèle d'accords bilatéraux, surtout avec les pays d'Europe occidentale. C'est pourquoi on ignore vraiment si la participation des pays de l'Europe de l'Est à l'Accord général constitue un précédent utile en vue de l'adhésion éventuelle d'un pays à économie planifiée plus important comme la Chine ou l'Union soviétique.

Tel qu'indiqué précédemment, l'attitude du Canada face à la participation des pays d'Europe de l'Est au GATT s'est généralement avérée positive. L'accession de ces pays à l'Accord général a été perçue comme une façon d'atténuer le bilatéralisme à outrance des relations commerciales entretenues par ces pays, surtout avec leurs voisins de l'Europe de l'Ouest, ce qui pourrait nuire aux intérêts commerciaux du Canada en Europe. On pourrait s'attendre à ce qu'en adhérant à l'Accord général, les pays d'Europe de l'Est adoptent un système économique et commercial plus ouvert selon les règles et les pratiques de l'Accord; à plus long terme, on pourrait assister à un relâchement de la dominance économique et politique de l'Union soviétique sur ces pays. L'intégration des États de l'Europe de l'Est au GATT s'inscrit aussi dans l'optique globale du Canada qui consiste à voir l'Accord général se transformer en un plus vaste organisme commercial. Enfin, le Canada estime qu'en sanctionnant la participation des pays de l'Europe de l'Est au GATT, il resserre ses relations bilatérales avec des États dont les marchés constituent pour lui des possibilités de plus en plus intéressantes pour divers produits.

Les échanges Est-Ouest et la Commission économique pour l'Europe

En dehors du GATT, le Canada maintient des liaisons commerciales avec l'Union soviétique et les pays d'Europe de l'Est par l'entremise de la Commission économique pour l'Europe (CEE) des Nations Unies dont il est membre à part entière depuis 1973, après y avoir participé activement à titre d'observateur de nombreuses années. Créée en 1947, la CEE est l'une des premières "commissions économiques régionales" du réseau

des Nations Unies; d'autres commissions de ce genre ont vu le jour ailleurs, habituellement pour encourager la coopération commerciale et économique entre pays de la zone concernée.[7] Tous les États de l'Europe de l'Est, y compris l'Union soviétique, et tous ceux de l'Europe occidentale, les États-Unis et le Canada font partie de la CEE.

Les activités commerciales de la CEE se sont immédiatement tournées dans une grande mesure vers les échanges entre l'Est et l'Ouest. La CEE a abattu un travail très utile en vue de résoudre les problèmes pratiques qu'entraînent les échanges entre pays à économie de marché et pays à économie planifiée de l'Europe de l'Est. Elle a permis le maintien de contacts permanents entre représentants du gouvernement sur le plan technique ainsi qu'entre représentants du secteur privé dans une moindre mesure. Divers arrangements aussi utiles que pratiques ont été élaborés pour favoriser le développement des échanges entre l'Est et l'Ouest, y compris des accords visant à simplifier et à uniformiser documents et procédures commerciaux, à améliorer le transport régional des marchandises, à encourager l'harmonisation des normes industrielles et à faciliter l'arbitrage des différends commerciaux. Avec le temps, la CEE est devenue une source unique et fort intéressante de statistiques et de renseignements variés, ainsi que de rapports d'étude sur l'évolution économique des pays de l'Est et de l'Ouest qui en sont membres.[8] En concentrant ses efforts sur les moyens pratiques d'étendre le commerce entre l'Est et l'Ouest, la CEE a dans l'ensemble épousé les objectifs inhérents à l'Accord général. En outre, beaucoup d'arrangements techniques conclus au sein de la CEE, par exemple sur le transport des marchandises et les normes applicables au commerce du bois, se sont inscrits dans les intérêts commerciaux du Canada sur le continent européen.

Le commerce d'État dans les pays à économie de marché

Les activités commerciales des sociétés d'État, des entreprises contrôlées par l'État ou des monopoles d'État des pays à économie de marché occupent une place de plus en plus importante dans le commerce international. En effet, de dix à quinze pour cent des échanges des pays à économie de marché membres du GATT sont le fait de telles entreprises, bien que la proportion varie considérablement d'un pays à l'autre.[9] Le commerce d'État est pratique courante pour les céréales vivrières, le pétrole, le fer et le charbon. Ainsi, la majeure partie des exportations canadiennes de céréales sont régies par la Commission canadienne du blé qui réglemente également les importations dans ce secteur; l'uranium, le pétrole, le poisson, les produits laitiers et divers autres produits agricoles, de même que les boissons alcoolisées, impliquent également une intervention assez importante de l'État au niveau des échanges. Enfin, les achats de marchandises et de services par les gouvernements constituent un secteur appréciable des échanges internationaux, qui plus est en pleine expansion.

Le GATT n'oblige aucun pays à mettre fin ou à diminuer ses activités internationales dans ce domaine. Au contraire, ses règles sont conçues pour décourager le recours au commerce d'État en tant que moyen de protection, en se rapprochant des

règles applicables au secteur privé. Les principales dispositions de l'article XVII exigent donc que les sociétés d'État "se conforment . . . au principe général de non-discrimination prescrit par [l']Accord", au chapitre de leurs activités et qu'elles "ne [procèdent] à des achats ou à des ventes de cette nature qu'en s'inspirant uniquement de considérations d'ordre commercial..."[10]

Les règles de l'Accord général applicables au commerce d'État ne couvrent pas les marchandises ou les services achetés par les gouvernements pour leur propre usage. L'article XVII n'exige simplement qu'un "traitement équitable" des exportations des autres membres. Lors du Tokyo Round, un groupe de parties contractantes comprenant le Canada a élaboré puis adopté un ensemble de règles plus détaillées et complètes sur les marchés publics (voir chapitre 15).

À toute fin pratique, les règles de l'Accord général relatives au commerce d'État dans les pays à économie de marché ont suscité relativement peu d'intérêt, récemment du moins. Ce manque d'intérêt peut provenir d'une réticence générale à s'attaquer aux problèmes délicats que soulèvent de telles activités. En 1955, une revue approfondie de l'Accord du GATT, a donné lieu à une extension de l'article XVII en vertu de laquelle les parties contractantes devraient régulièrement présenter des renseignements sur leurs activités en matière de commerce d'État. Malheureusement, les rapports en question ont tendance à être traités comme des rapports de routine et soulèvent rarement des discussions.

Renvois

1. Pour une analyse juridique et technique complète des problèmes soulevés par la participation des pays à économie planifiée au GATT, lire K.W. Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization*, chapitre 18 et M.M. Kostecki, *East-West Trade and the GATT System*.

2. Mitchell Sharp, "Introduction", p. xv-xvi dans P. E. Uren (éd.), *East-West Trade*. L'accord commercial conclu avec la République démocratique d'Allemagne est mentionné dans l'édition du Toronto *Globe and Mail* du 12 septembre 1983, p. B14.

3. Depuis le milieu des années 1970, l'Institute of Soviet and East European Studies de l'Université Carleton, à Ottawa, publie divers rapports d'étude dans sa série sur les échanges entre l'Est et l'Ouest, y compris plusieurs sur les relations commerciales du Canada avec ces pays. Lire par exemple, C.H. McMillan, *Canada's Post-war Economic Relations with the U.S.S.R.: An Appraisal*. Une analyse plus ancienne des échanges du Canada avec les pays d'Europe de l'Est se retrouve dans I.M. Drummond, *Canada's Trade with the Communist Countries of Eastern Europe*.

4. Les pays membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et le Japon coopèrent depuis le début des années 1950 en vue de contrôler les exportations de marchandises d'importance stratégique vers les pays du bloc soviétique, dans le cadre d'un comité informel de coordination pour le contrôle des exportations de produits de valeur stratégique au bloc soviétique (COCOM). Les activités du COCOM sont tenues secrètes et sont très peu connues du public; C.M.

Friesen les mentionne brièvement dans *The Political Economy of East-West Trade*, p. 21-22; voir aussi *Business Eastern Europe* 11 (22 janvier 1982).

5. L'accession de la Tchécoslovaquie au GATT et la manière dont la Yougoslavie, la Pologne, la Roumanie et la Hongrie sont devenues membres de l'Accord général sont examinées en détail dans Kostecki, *East-West Trade*.

6. L'article 39 de la Loi sur les douanes canadienne stipule que les droits seront établis "de la manière que le Ministre prescrit" dans des "circonstances exceptionnelles" ou quand ils ne peuvent être déterminés selon les dispositions habituelles de la Loi. Le choix du troisième pays aux fins de comparaison des prix est laissé à la discrétion du ministère canadien du Revenu, pratique qui a d'ailleurs été controversée. Ainsi, en 1981, on avait évalué le prix des vêtements en cuir des quatre pays d'Europe de l'Est d'après celui des importations américaines. (Canada, ministère du Revenu, "Interim Memorandum D34-38", 6 juillet 1981). De toute évidence, le ministère du Revenu a décidé que les turbines hydrauliques importées de l'Union soviétique seraient évaluées d'après les prix en vigueur au Japon pour cet équipement, ce qui entraînera l'imposition de droits compensateurs sur la marchandise soviétique.

7. Le ministre des Affaires étrangères de la Nouvelle-Zélande publie chaque année un guide fort utile et très complet sur les organes des Nations Unies et leurs fonctions (*United Nations Handbook*). Le Canada est membre des commissions économiques pour l'Europe et l'Amérique latine.

8. On retrouvera une relation détaillée des activités de la CEE dans Organisation des Nations Unies, *Three Decades of the United Nations Economic Commission for Europe*. Lire aussi G. Myrdal, "Twenty Years of the United Nations Economic Commission for Europe".

9. Dans *East-West Trade*, Kostecki présente un exposé intéressant sur le commerce d'État dans les pays à économie libre.

10. Les dispositions de l'article XVII sont plus complexes que le laisse supposer ce bref résumé; par ailleurs, d'autres articles de l'Accord général réglementent les marchés publics. Pour une analyse complète, voir J. H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, p. 329-361.

15. *Les négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round (1973-1979)*

Le Tokyo Round, aussi appelé "négociations commerciales multilatérales" (NCM), a occupé la place d'honneur sur la scène du commerce international au cours des années 1970. Ces négociations laborieuses poursuivies à Genève ont débouché sur une libéralisation des échanges comparable à celle réalisée lors des négociations de Genève de 1947, qui avaient donné naissance au GATT, et du Kennedy Round de 1963-1967. Les réductions tarifaires que les pays industrialisés appliqueront aux produits industriels seront en moyenne de l'ordre de 35 pour cent. Après réduction, les tarifs se situeront autour de 5 à 8 pour cent. Fait aussi important sinon plus, le Tokyo Round a permis la conclusion de plusieurs nouveaux codes internationaux et de divers accords sur les mesures non tarifaires, ce qui se traduira par un développement majeur du droit commercial international. Le Tokyo Round s'est distingué des séries de négociations antrieures du GATT, qui portaient largement sur les réductions tarifaires, par la tenue de négociations parallèles sur les mesures non tarifaires. En ce qui concerne la libéralisation des échanges, les conséquences des nouveaux codes et arrangements non tarifaires sont moins évidentes. En effet, bien que certains de ceux-ci exigent de nouveaux engagements de la part des gouvernements quant à l'adoption d'une politique commerciale plus libérale, d'autres se bornent à officialiser des politiques déjà pratiquées par les pays participants, politiques dont l'objet n'est pas toujours la libéralisation des échanges.[1]

Le Tokyo Round a constitué un point tournant dans le développement de la politique commerciale du Canada, tant sur le plan intérieur que sur le plan international. En effet, il réduira de nombreux tarifs sur les marchés traditionnels d'une vaste gamme de produits industriels et agricoles canadiens et entrainera une

libéralisation considérablement plus poussée des échanges entre le Canada et les États-Unis. Le Canada a obtenu plusieurs arrangements importants à la politique commerciale des États-Unis, arrangements désirés depuis longtemps. Les NCM donneront lieu à une réduction sensible de la protection tarifaire à laquelle se heurte un large éventail d'importations canadiennes, ce qui devrait contribuer à accroître la compétitivité générale de l'industrie canadienne sur le marché international. Malgré cela, comme pour de nombreux autres pays, la protection conférée par le tarif canadien à divers secteurs de l'industrie de la fabrication sensibles aux importations restera la même et on continuera d'exercer un contrôle quantitatif sur plusieurs grands groupes d'importations, notamment le vêtement, le textile, la chaussure et beaucoup de produits agricoles.

Une des conséquences notables des NCM des années 1970 a été de tempérer les pressions en faveur d'un protectionnisme accru qui ont agité de nombreux pays consécutivement à la hausse du taux d'inflation, à une croissance maussade de l'économie, à des difficultés au niveau de la balance des paiements et à une augmentation alarmante du chômage. Les négociations poursuivies à Genève au cours des années 1970 ont servi à freiner la recrudescence du protectionnisme commercial qui, sans cela, aurait balayé le monde. Les années subséquentes devaient toutefois faire resurgir les pressions en vue d'une protection contre les importations dans de nombreux pays, dont le Canada, à la suite de la décroissance économique et de la progression du chômage.

Préparatifs du Tokyo Round

À la conclusion du Kennedy Round en 1967, on ne prévoyait tenir aucunes nouvelles négociations commerciales multilatérales d'une envergure comparable avant un certain temps. On lança néanmoins rapidement un programme en vue de la préparation de la prochaine série de négociations, programme activement appuyé par le Canada. Les préparatifs portaient en grande partie sur des mesures non tarifaires qui nuisaient au commerce ou faussaient les échanges, face à la constatation que les gouvernements recouraient de plus en plus à une politique d'intervention dans l'organisation et l'orientation de leur économie, ce qui avait des conséquences indirectes ou directes sur le commerce. Par ailleurs, les réductions tarifaires consenties au Kennedy Round avaient eu pour effet d'accroître la visibilité des obstacles non tarifaires au commerce. On supposait généralement que la série de négociations suivante porterait sur ces obstacles, de même que sur les tarifs douaniers. Le programme préparatoire comprenait donc l'élaboration de listes détaillées des mesures non tarifaires touchant le commerce et la rédaction de nouveaux codes de conduite internationaux éventuels quant à l'emploi de plusieurs d'entre elles. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) se chargea d'une partie des préparatifs, en l'occurrence sur les politiques d'achat des gouvernements.

De la fin des années 1960 au début des années 1970, les relations commerciales entre les grandes puissances poursuivirent leur évolution d'une manière qui changera le

rôle et l'influence du Canada au sein du système commercial. Les États-Unis, qui avaient toujours dominé l'économie mondiale, durent bientôt partager la première place avec la Communauté économique européenne (CEE) et le Japon. La CEE était sur le point de grandir avec l'adhésion de la Grande-Bretagne, du Danemark et de l'Irlande et de nouer des relations privilégiées avec d'autres pays d'Europe occidentale et de la Méditerranée. De leur côté, les pays en développement affichaient une plus grande cohésion et un pouvoir accru dans le système commercial, comme on put le constater non seulement à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), mais aussi au GATT. Face à l'émergence de ces nouvelles tendances dans les échanges internationaux, il était inévitable que le Canada et d'autres puissances commerciales intermédiaires voient leur rôle changer et, dans une certaine mesure, diminuer.

Pendant que les préparatifs d'une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales se poursuivaient tranquillement à Genève, la tension grimpait dans le système mondial des échanges et des paiements, surtout aux États-Unis. Un dollar américain surévalué et un accroissement de la concurrence étrangère dans divers grands secteurs de l'industrie intérieure débouchèrent sur des plaintes de plus en plus fréquentes relativement à la concurrence "déloyale" des pays importateurs; les membres du Congrès subirent donc de nouvelles pressions en vue de l'adoption de lois commerciales restrictives. D'autres pays connurent la même situation. En 1970, le directeur général du GATT lança l'avertissement que les courants protectionnistes étaient plus forts que jamais depuis les années 1930.[2]

La série de mesures annoncées par le président Nixon en août 1971 pour consolider la balance des paiements américaine comprenait l'imposition d'une surtaxe de dix pour cent sur approximativement la moitié des produits importés par les États-Unis. Elle prévoyait également de nouveaux mécanismes pour subventionner les exportations : avantages fiscaux conférés aux entreprises selon leur performance sur les marchés étrangers, en vertu du programme de la *Domestic International Sales Corporation* (DISC). Dans une grande mesure, ces interventions furent considérées comme une grave menace pour le système commercial multilatéral et la collision des États-Unis avec d'autres puissances commerciales comme le Canada devint inévitable. En tant que principal partenaire commercial des États-Unis, le Canada fut d'ailleurs sans doute le pays à souffrir le plus des mesures américaines.

La crise monétaire prit fin à l'automne de 1971 avec la dévaluation du dollar américain par rapport aux autres grandes devises (Accords de Washington)[3] et engagea les États-Unis à supprimer la surtaxe de dix pour cent à la condition que la Communauté européenne, le Japon et le Canada entament "de toute urgence" des négociations sur les problèmes commerciaux non réglés. Les discussions subséquentes des États-Unis avec la Communauté et le Japon débouchèrent sur les engagements bilatéraux annoncés en février 1972, en vertu desquels ces pays entreprendraient conjointement une nouvelle série de négociations multilatérales générales dans le cadre du GATT débutant en 1973; les nouvelles négociations couvriraient tous les éléments du commerce, y compris les mesures qui entravent ou faussent les échanges de produits agricoles, de matières premières et de produits industriels. D'autres pays seraient conviés à y participer.[4]

Les représentants américains se montrèrent particulièrement inflexibles dans leurs négociations avec le Canada au cours de l'hiver 1971-1972, mais se heurtèrent à une opposition presque aussi farouche du gouvernement canadien qui refusa d'admettre sa prétendue responsabilité dans les problèmes de balance des paiements américains et l'origine "déloyale" de l'excédent entraîné par les échanges entre les deux pays.[5] Les craintes suscitées par l'attitude des représentants américains lors des négociations bilatérales qui suivirent ajoutèrent aux préoccupations du Canada quant à sa vulnérabilité excessive dans ses relations commerciales avec les États-Unis. Ces préoccupations devaient déboucher sur l'élaboration, à l'automne de 1972, de la stratégie dite de la "troisième option" annoncée par Mitchell Sharp, alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures du Canada.[6] Le but de la nouvelle stratégie consistait partiellement à étendre et à diversifier les échanges commerciaux du Canada. En examinant ce concept, M. Sharp avait écarté toute suggestion selon laquelle le système commercial international tel qu'on le connaissait dans le monde serait à l'origine du déséquilibre des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis; à son avis, un système commercial international moins libéral aurait débouché sur des liens encore plus étroits entre les marchés canadien et américain. Il ajouta que la froideur des relations commerciales bilatérales n'empêchait pas les deux pays de partager un intérêt considérable dans une amélioration du système international des échanges et des paiements.

En conséquence, le Canada emboîta rapidement le pas aux autres pays industriels et en mars 1972, ratifia la décision du Conseil du GATT relative à la tenue d'une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales en se déclarant prêt à y participer. Le ministre de l'Industrie et du Commerce réaffirma le soutien du Canada à la session ministérielle du GATT qui eut lieu à Tokyo, en septembre 1973, et marqua le lancement officiel du Tokyo Round.

La "Déclaration de Tokyo"

La "Déclaration de Tokyo" brosse à grands traits la nouvelle série de négociations, les plus vastes et les plus ambitieuses à être organisées depuis 1948.[7] Il était entendu que les négociations seraient accessibles aussi bien aux États membres qu'aux autres pays. Conformément au précédent établi au Kennedy Round de 1964-1967, on décida de ne pas procéder un article à la fois, mais plutôt de négocier des réductions linéaires, selon "des formules appropriées d'application aussi générale que possible". On chercherait aussi à atténuer ou à supprimer les mesures non tarifaires ou, "dans les cas où cela ne serait pas approprié, [à] en réduire ou en éliminer les effets de restriction ou de distorsion, et assujettir ces mesures à une discipline internationale plus efficace". La déclaration précisait que les négociations sur le commerce agricole devraient "tenir compte des caractéristiques spéciales et des problèmes de ce secteur"; cette prescription assez imprécise reflétait l'existence de fortes divergences d'opinion, surtout entre la Communauté européenne et les États-Unis, quant à la manière dont les négociations devraient se dérouler dans ce domaine délicat. Les produits tropicaux seraient

considérés comme un "secteur spécial et prioritaire". Par ailleurs, même si les négociations se poursuivaient sur la base habituelle "des principes de l'avantage mutuel, de l'engagement mutuel et de la réciprocité globale", on décida que les pays industriels ne devaient pas s'attendre à une réciprocité intégrale de la part des pays en développement; en général, ces derniers auraient droit à un "traitement spécial et plus favorable". Le fait qu'on examinerait "des possibilités de réduction ou d'élimination coordonnées de tous les obstacles au commerce dans des secteurs déterminés" présentait une importance particulière pour le Canada, même si cette approche sectorielle ne devait être considérée que comme une "technique d'appoint".[8] Les plus optimistes prévoyaient que le Tokyo Round se terminerait en 1975; de fait, les négociations se poursuivirent jusqu'au printemps de 1979.

Au parlement canadien, les chefs des partis s'allièrent au gouvernement pour applaudir l'annonce des négociations. Le ministre de l'Industrie et du Commerce souligna l'importance de l'approche sectorielle. Dans un discours donné à Toronto, vers la fin de septembre 1973, il déclara essentiellement : "Ceci présente d'énormes possibilités pour le Canada, surtout en raison de l'abondance de ses richesses naturelles et de la politique du gouvernement qui est de transformer les ressources au pays même, avant de les exporter, quand la concurrence le permet".[9]

Pour faciliter les négociations, le gouvernement prit des arrangements plus élaborés que jamais en prévision de consultations avec les provinces, l'industrie et divers groupes intéressés. Un Comité canadien du commerce et des tarifs douaniers, présidé par M. L.E. Couillard, ancien haut fonctionnaire au ministère des Affaires extérieures, fut donc mis sur pied en 1973 pour sonder les entreprises intéressées, les organisations de travailleurs et d'autres intervenants du secteur privé. En 1977, le gouvernement désigna l'ancien ambassadeur J.H. Warren pour coordonner les négociations canadiennes et un comité spécial fut constitué au Cabinet pour les contrôler. Ce comité était présidé par Alan MacEachan, alors vice-premier ministre.[10] Une équipe de négociateurs dirigée par l'ambassadeur Rodney de C. Grey établit ses pénates à Genève à partir de 1975.

Déroulement des négociations

Les négociations sérieuses furent retardées jusqu'à la promulgation de lois permettant aux États-Unis d'y participer, en janvier 1975. La *Trade Reform Act* de 1975, lorsqu'elle fut finalement adoptée, était assez libérale, mais son passage au Congrès entraîna l'introduction de nouvelles mesures protectionnistes.[11] Du point de vue du Canada, il était décevant que le Président ne puisse négocier qu'une réduction de 60 pour cent aux tarifs américains, sauf pour les droits inférieurs à 5 pour cent qui pouvaient être supprimés totalement.

Les négociations prirent un long retard à Genève en partie à cause de divergences d'opinion entre les États-Unis et la Communauté européenne sur la procédure convenant au secteur des produits agricoles. D'autres difficultés avaient trait à l'élaboration d'une

formule acceptable qui permettrait de réduire les tarifs de façon linéaire. Diverses formules furent proposées par les États-Unis, la Communauté européenne, le Japon et la Suisse. Éventuellement, vers la fin de 1977, on finit par retenir la dernière comme "hypothèse de travail". Cette formule prévoyait des coupures tarifaires moyennes de 30 à 40 pour cent pour le secteur industriel avec des réductions plus importantes pour les tarifs élevés que pour ceux relativement faibles. D'après un rapport du président du comité canadien du commerce extérieur et du tarif en date d'août 1977, Ottawa considérait qu'aucune formule ne constituerait un cadre de négociation équitable ou adéquat pour le Canada. En effet, la plupart des produits industriels exportés par le Canada faisaient l'objet de tarifs relativement faibles sur les principaux marchés internationaux, alors que le tarif canadien sur les importations des mêmes produits était relativement élevé; le Canada se verrait donc obligé de réduire considérablement ses tarifs et sans obtenir de réductions similaires pour ses exportations.[12] En janvier 1978, le gouvernement canadien présenta la base sur laquelle il participerait aux négociations. Dans sa déclaration, il précisait que le Canada accepterait la formule suisse à la condition, entre autres, qu'on élimine ou réduise sensiblement la multitude de tarifs relativement faibles appliqués aux exportations canadiennes de produits industriels; qu'on supprime, réduise ou contrôle efficacement certaines mesures non tarifaires; et qu'on libère davantage le secteur des ressources naturelles (métaux non ferreux et produits forestiers), qui constitue une bonne partie des exportations canadiennes, des obstacles tarifaires et non tarifaires.[13]

Les années 1978 et 1979 donnèrent lieu à une série complexe de négociations bilatérales et plurilatérales à Genève sur les écarts à la formule de réduction tarifaire qu'appliqueraient les différents pays, sur les produits qui feraient l'objet d'une exception, sur l'application des réductions tarifaires et sur d'autres aspects. Parallèlement, on accéléra les négociations sur les mesures non tarifaires en vue d'introduire des codes complémentaires qui clarifieraient ou expliqueraient davantage les règles pertinentes de l'Accord général. Par obstacles non tarifaires, on entendait les subventions et les droits compensateurs, les obstacles techniques au commerce (normes), l'évaluation en douane, les marchés publics et l'octroi des licences d'importation.

Le Tokyo Round prit officiellement fin en juillet 1979. En voici brièvement résumées les conséquences.

Réductions tarifaires

En général, le Tokyo Round a donné lieu à d'étonnantes coupures tarifaires. Ces coupures et le tarif résultant applicable aux produits industriels dans les principaux États industrialisés, notamment le Canada, correspondent en moyenne à ceux indiqué au tableau 15-1, une fois pleinement en vigueur en 1987.

Tableau 15-1
Moyennes tarifaires pour les produits industriels après les NCM[a]

Pays	Taux de réduction[b]	Matières premières	Demi-produits	Produits finis
États-Unis	31	0,2	3,0	5,7
Canada	38	0,5	8,3	8,3
Japon	49	0,5	4,6	6,0
CEE	29	0,2	4,2	6,9
Suède	28	0,0	3,3	4,9

Remarques

a. Source : GATT, Directeur général, *Les négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round, Rapport additionnel* (janvier 1980).

b. Pour l'ensemble des produits industriels; taux de réduction et tarif NPF moyen pondéré d'après les droits de douane réels.

Les tarifs des grandes puissances commerciales ont également été considérablement uniformisés. Il ne faudrait néanmoins pas exagérer l'incidence globale des coupures. En effet, ces dernières seront introduites petit à petit chaque année, jusqu'en 1987. Certains produits continueront d'être visés par des droits relativement élevés dans la plupart des pays, dont le Canada. Par ailleurs, la majorité des tarifs douaniers continueront d'intégrer un facteur sensible de "progression" comme on peut le constater au tableau 15-1, cela de manière à accorder une protection efficace et suffisante à l'industrie intérieure de la transformation. Ces obstacles tarifaires continueront de s'opposer à l'écoulement des produits transformés des industries canadiennes qui exploitent les richesses naturelles sur les principaux marchés internationaux, en particulier ceux de l'Europe de l'Ouest et du Japon. Les tarifs continueront aussi de jouer un rôle particulier là où existent des arrangements préférentiels, comme c'est le cas avec le réseau complexe d'accords commerciaux de la Communauté européenne.

Dans son rapport de juillet 1979 sur le Tokyo Round, le gouvernement canadien se disait généralement satisfait de l'issue des négociations tarifaires et soulignait qu'une vaste gamme de produits canadiens profiteraient des réductions au niveau de l'exportation vers les principaux partenaires commerciaux du Canada, y compris les États-Unis. On y précisait qu'une fois les coupures au tarif NPF entièrement en vigueur, on assisterait à la libéralisation d'une partie beaucoup plus importante des échanges entre le Canada et les États-Unis, des deux côtés de la frontière; près de 80 pour cent des produits canadiens exportés aux États-Unis le seraient en franchise de droits et près de

90 pour cent feraient l'objet d'un tarif maximum de 5 pour cent. Du côté canadien, environ 65 pour cent des importations américaines se feraient en franchise de droits.[14]

Le commerce des produits agricoles

Les problèmes particuliers de la libéralisation des échanges de produits agricoles et de produits de la pêche ont déjà été abordés au chapitre 13. Ces produits étaient généralement exclus des négociations linéaires générales applicables au secteur industriel durant le Tokyo Round. Les négociations en vue d'une réduction des tarifs propres aux produits agricoles et aux produits de la pêche, dans la mesure où il y en a eu, ont généralement procédé un article à la fois, dans la plupart des cas sur une base bilatérale. Bien que de vastes secteurs des échanges agricoles, comme ceux des céréales et du sucre, n'aient pratiquement pas été touchés, beaucoup de pays comme le Canada ont réduit de façon appréciable les droits qu'ils imposaient sur toute une gamme d'autres produits agricoles. Malheureusement, la Communauté européenne n'a apporté aucun changement fondamental à sa Politique agricole commune et ses prélèvements variables à l'importation continueront de s'appliquer au blé et à quelques autres produits canadiens. Le Canada a néanmoins bénéficié d'une importante concession sur ses exportations de cheddar vieilli à la CEE et, à la suite des négociations du Tokyo Round, est parvenu à obtenir une fraction d'un important contingent tarifaire pour le boeuf de qualité supérieure octroyé par la Communauté.[15]

Les négociations sur le blé et d'autres céréales n'ont pas eu lieu lors du Tokyo Round, mais dans le cadre des pourparlers poursuivis à Londres en vue d'une prorogation de l'Accord international sur le blé; comme on l'a appris au chapitre 13, cet accord a été reconduit sans dispositions en matière de réglementation des prix.

Les négociations ayant trait aux échanges de produits carnés ont débouché sur la conclusion d'un nouvel "Arrangement relatif à la viande bovine" entre pays exportateurs de viande, notamment le Canada. L'accord, de type consultatif, ne renferme aucune disposition quant aux prix, mais crée un Conseil international de la viande chargé de surveiller le marché international et de proposer aux gouvernements des "solutions éventuelles" aux problèmes qui affligent les échanges de boeuf.[16]

Du côté des produits laitiers, les négociations ont amené la reconduction des accords relatifs aux produits de base entre principaux exportateurs, dont le Canada, avec quelques modifications. Ainsi, l'"Arrangement international relatif au secteur laitier" institue un Conseil international des produits laitiers qui fonctionnera fort de la même manière que le Conseil international de la viande et pourra suggérer aux gouvernements des solutions aux problèmes relatifs aux échanges de ces produits. Contrairement à l'arrangement précédent cependant, cet accord prévoit l'établissement de prix minimum à l'exportation. Les prix en question sont établis dans trois protocoles ayant trait aux laits en poudre, aux matières grasses laitières et à certains fromages.[17] Comme on l'a vu au chapitre 13, le Canada n'a pas ratifié le premier protocole.

Approche sectorielle

Malgré les efforts considérables déployés par les négociateurs canadiens, on n'a pas retenu l'approche "sectorielle" pour réduire les tarifs et les obstacles non tarifaires dans certains secteurs comme celui des métaux ferreux et des produits forestiers. Les principaux importateurs estimaient que cette approche menacerait leur propre industrie de la transformation. Les pays qui jouissaient d'un accès privilégié au marché de la Communauté européenne se sont également objectés à une érosion de leurs préférences. Par ailleurs, les pays en développement, qui auraient pu appuyer cette approche, n'ont guère manifesté d'intérêt à cet égard ou ont introduit des complications en raison de plus vastes demandes pour un traitement spécial et plus favorable dans le cadre de l'Accord général. Le rapport définitif du gouvernement canadien sur les négociations indiquait que l'objectif du Canada, à savoir supprimer ou réduire les tarifs américains, européens et japonais sur l'ensemble des métaux non ferreux et des produits semi-finis, n'avait pu être réalisé, même si on avait bénéficié d'un certain nombre de réductions tarifaires à ce niveau; il indiquait également que les États-Unis, la CEE et le Japon avaient consenti à d'importantes concessions tarifaires sur les produits forestiers. Face à la réticence des principaux importateurs en ce qui concerne la réduction des tarifs et des autres obstacles au commerce de la forme transformée des principaux produits canadiens tirés de l'exploitation des richesses naturelles, les négociateurs canadiens ont indiqué que le Canada ne pourrait accepter d'obligations qui ajouteraient aux restrictions et aux charges s'appliquant déjà aux exportations en vertu de l'Accord général, comme le proposaient les pays importateurs. Dans son rapport de 1979 sur le Tokyo Round, le directeur général du GATT écrivait ceci :

> Le Canada reste persuadé que la technique de négociation qu'il a préconisée dans sa proposition concernant l'approche sectorielle serait utile lors de négociations futures, en particulier des négociations qui porteraient sur la gamme de mesures touchant le commerce des produits dérivés de ressources naturelles.[18]

Les États-Unis avaient suggéré une variante à l'approche sectorielle, en vue d'éliminer ou d'uniformiser tous les tarifs et les autres obstacles dans certains secteurs industriels comme l'acier ou l'aéronautique : en l'occurrence, adopter une approche "horizontale" plutôt que "verticale", comme celle proposée par le Canada. Cette approche horizontale est à la base de l'entente à laquelle on est parvenu sur le commerce des aéronefs civils, tel qu'indiqué plus bas.

Codes sur les obstacles non tarifaires

Le Tokyo Round a conduit à l'adoption de cinq nouveaux "codes" qui ont eu pour conséquence d'étendre et de clarifier diverses règles de l'Accord général sur le recours aux obstacles non tarifaires au commerce et, dans quelques cas, d'en établir de nouvelles.[19] En bref, ces codes touchent les domaines suivants :

- *Subventions et droits compensateurs.* Ce code confirme la règle de l'article VI voulant qu'un pays ne peut imposer un droit compensateur sur des importations subventionnées que s'il parvient à démontrer que ces importations sont effectivement la cause ou la menace d'un "préjudice important" pour une branche de production nationale. Ce code comporte également une nouvelle liste, plus explicite, des subventions à l'exportation prohibées en vertu de l'article XVI et étend cette interdiction aux minéraux, en plus des produits finis. L'adoption du code a amené les États-Unis à modifier les lois américaines relatives aux droits compensateurs pour les rendre conformes aux règles de l'Accord, un objectif poursuivi depuis longtemps par le Canada et de nombreux autres États. Des modifications connexes ont également été apportées au code de 1967 du GATT sur les droits antidumping à des fins d'uniformisation.

- *Évaluation en douane.* Ce code a pour but d'uniformiser les méthodes nationales d'évaluation des importations aux fins de douane. Son adoption exigera des changements sensibles aux lois et aux pratiques canadiennes et américaines en la matière. Le Canada s'est engagé à appliquer le code d'ici au 1er janvier 1985, sous réserve qu'il puisse négocier une hausse de ses tarifs dans le cas où l'introduction du nouveau système affaiblirait trop la protection accordée aux producteurs canadiens par le système existant.[20]

- *Licences d'importation.* Ce code énonce diverses règles sur les procédures en matière de licences d'importation, quand elles existent; ces règles sont conçues pour atténuer les restrictions inutiles qui pourraient résulter de l'existence de licences d'importation. En effet, on estime que divers pays recourent à ce mécanisme de façon trop restrictive : par exemple, en introduisant des procédures trop compliquées au niveau des demandes de licences ou en retardant de propos délibéré la délivrance de ces dernières.

- *Obstacles techniques au commerce (normes).* Les pays signataires s'engagent à appliquer leurs règlements de normalisation, y compris les exigences en matière d'essais et de certification, conformément au code, de manière à ne pas créer d'obstacles superflus au commerce. Ce code a également pour but de développer plus de normes internationales et d'inciter les gouvernements des différents pays à les adopter.

- *Marchés publics.* Ce code établit de nouvelles règles internationales pour un secteur important et en pleine expansion du commerce international. Son but consiste à diminuer la discrimination des organismes gouvernementaux à l'égard des produits importés lors de l'achat de marchandises et de services, une pratique largement répandue dans le monde. Pour respecter ce code, beaucoup de pays devront modifier leurs lois et leurs pratiques, ce qui pourrait entraîner une importante libéralisation des échanges internationaux. Bien que le nouveau code couvre relativement peu de choses, d'autres négociations devraient suivre et étendre la liste des marchandises visées et éventuellement conduire à l'application du code à certains services.

Des comités constitués de représentants des pays signataires sont chargés de contrôler l'application des codes qui incorporent des dispositions détaillées sur le règlement des litiges. À l'instar du Code antidumping de 1967 et de l'Arrangement Multifibres, ces codes ne forment pas une part intégrante de l'Accord général et ne le modifient pas, mais font partie du réseau du GATT. Ne sont tenus de les respecter que les pays qui les ont ratifiés, ce qui comprend la plupart des pays industriels et un nombre considérable d'États peu développés.

Les nouveaux codes constituent donc une extension du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) "conditionnel", contrairement au principe d'un traitement NPF "inconditionnel" prévu dans l'Accord général. Dans l'ensemble, le traitement NPF "conditionnel" n'a trait qu'à des éléments de procédures comme les consultations et le règlement des différends entre pays signataires. Dans le code relatif aux subventions et aux droits compensateurs, de même que dans celui sur les marchés publics cependant, le traitement NPF "conditionnel" a une portée beaucoup plus étendue.[21]

Le Canada a ratifié tous les codes. Dans l'ensemble, ceux-ci représentent un élargissement et une consolidation notables de l'Accord général; les nouvelles règles commerciales pourraient déboucher sur une plus grande libéralisation des échanges, selon la manière dont les pays signataires les mettent en pratique. Comme on le verra plus loin, le gouvernement canadien a entamé une révision générale des aspects législatifs et administratifs de son régime d'importation largement sur la base des nouveaux codes du GATT. Cet exercice pourrait se terminer vers la fin des années 1980 et devrait se traduire par des changements aux ramifications importantes.[22]

Propositions en vue d'un code sur les mesures de sauvegarde

On avait également proposé l'élaboration d'un nouveau code des "mesures de sauvegarde" au cours des NCM, mais les pourparlers à cet égard ont échoué. L'un des obstacles majeurs était la question de la "sélectivité" : à savoir, si l'on pouvait appliquer sélectivement des restrictions aux importations d'un ou plusieurs pays lorsqu'elles causent un préjudice aux branches de production nationale, plutôt que d'une manière non discriminatoire à toutes les sources d'importation comme l'a toujours exigé l'article XIX de l'Accord général. La Communauté européenne penchait en faveur de nouvelles règles permettant un recours sélectif aux mesures de sauvegarde, mais les pays en développement s'y sont opposés, avec l'appui du Japon et, dans une certaine mesure, des États-Unis ainsi que du Canada. D'autres points restés sans solution comprenaient la redéfinition des circonstances dans lesquelles de telles mesures peuvent être introduites et une nouvelle tentative pour exercer un contrôle international sur les mesures de sauvegarde. Les négociations relatives à un code en la matière se poursuivent dans le cadre d'un comité spécial créé à cette fin au GATT.[23]

Accord relatif au commerce des aéronefs civils

Plusieurs pays industrialisés détenant d'importants intérêts dans l'aéronautique civile, dont le Canada, les États-Unis, le Japon, la Communauté européenne, la Suède et la Suisse ont conclu un accord qui entraînera l'élimination de tous les tarifs et de tous les contingents d'importation sur les aéronefs civils, les moteurs, les pièces et l'équipement connexe, de même que sur les services de révision générale et de réparation, à compter du 1er janvier 1980. Cet accord renferme également des dispositions sur toute une gamme d'autres mesures gouvernementales propres à ce secteur, comme les règlements techniques et l'aide publique à l'industrie. Le gouvernement canadien a indiqué que le nouvel accord n'entraverait pas ses programmes d'aide financière à l'industrie aéronautique, ni ses efforts en vue de parvenir à des arrangements "auxiliaires" en vertu desquels l'industrie canadienne participerait à la fabrication d'aéronefs à l'étranger, dans le cadre de contrats importants. Tel qu'indiqué précédemment, cet accord est une variante de l'approche "sectorielle" à la libéralisation des échanges dans un domaine où la technologie industrielle est fort avancée. Plusieurs grands producteurs d'avions et de pièces comme le Brésil n'ont cependant pas ratifié l'accord.

Décisions relatives au "cadre juridique"

Le Tokyo Round a donné lieu à d'importantes négociations sur diverses questions propres à l'application de l'Accord général regroupées sous le thème "Cadre juridique au commerce international". Les résultats de ces négociations comportaient plusieurs éléments. L'un d'eux a été l'adoption, par les parties contractantes, d'une "clause d'habilitation" qui autorise les pays membres à accorder "un traitement différencié et plus favorable" aux pays en développement, sans pour autant étendre celui-ci aux autres membres de l'Accord général. Cette décision a également donné une base permanente au système généralisé de préférences (voir chapitre 10). Il permet l'application d'un traitement préférentiel aux pays en développement en vertu des nouveaux codes et accords du Tokyo Round; pour la première fois, il autorise la conclusion d'accords "régionaux ou globaux" entre pays peu développés, y compris l'échange de préférences tarifaires et non tarifaires et permet aux membres du GATT d'appliquer la clause de la nation la plus favorisée aux pays les plus pauvres et les moins développés plutôt qu'aux autres pays en développement. La clause d'habilitation sanctionne la convention antérieure voulant que les pays industrialisés ne s'attendent pas à un traitement réciproque de la part des pays en développement lors des négociations tarifaires et commerciales, et plus particulièrement de la part des pays les moins développés; elle s'accompagnait également d'une déclaration assez ambiguë sur la "gradation" des pays en développement les plus avancés, un mécanisme dont l'objectif est d'amener ces pays à adhérer de plus en plus aux règles de l'Accord général et à réduire le traitement privilégié dont ils bénéficient.[24]

Une autre décision fondamentale a consolidé les procédures du GATT concernant l'examen des mesures commerciales restrictives prises à des fins de balance des

paiements. Ainsi, on a admis que certains États peuvent recourir à des surtaxes et à d'autres mesures, à des restrictions quantitatives par exemple, pour réduire leurs importations et atténuer leurs problèmes de balance des paiements.[25] Une autre décision renforcera les mécanismes de l'Accord général en matière de consultation et de résolution des litiges. Enfin, on a adopté de nouveaux règlements sur l'établissement, la composition et le fonctionnement des groupes d'experts institués par le GATT en vue de régler les différends commerciaux.[26]

Mise en oeuvre des résultats du Tokyo Round

À la conclusion du Tokyo Round, les États-Unis promulguèrent une nouvelle loi, la *Trade Agreements Act* de 1979, dont l'un des principaux objectifs était d'adapter diverses lois et pratiques américaines aux accords conclus lors des NCM. Un changement important, du point de vue du Canada, avait trait au recours à un test pour déterminer si le préjudice éventuel causé par les importations justifie l'application de droits compensateurs aux marchandises taxables ou non. Auparavant, les États-Unis pouvaient imposer un tel droit sans prouver au préalable que le préjudice causé était bien attribuable à des importations subventionnées, pour les produits frappés de droits de douane. La nouvelle loi ne prévoit néanmoins l'application du test qu'aux pays qui ont ratifié le nouveau code sur les subventions et les droits compensateurs. La loi américaine relative à l'application de droits compensateurs a également été amendée pour préciser "préjudice important" et non "simple préjudice", ce qui la rapproche de l'Accord général. Enfin, on a instauré de nouvelles procédures pour les enquêtes réclamées par les producteurs en vue de l'imposition de droits compensateurs, de droits antidumping et d'autres mesures applicables aux importations. La nouvelle loi a également entraîné une profonde restructuration des responsabilités du gouvernement américain dans le secteur de la politique commerciale.[27]

Au début, le gouvernement canadien avait indiqué que le Canada pourrait respecter ses obligations en vertu des nouveaux codes du Tokyo Round sans un profond remaniement de ses lois, même s'il devait adapter diverses pratiques en matière de politique commerciale et, comme on l'a vu précédemment, amender la Loi sur les douanes pour adhérer au code sur l'évaluation en douane. Toutefois, en juillet 1980, le ministre des Finances rendit public un "document de travail" dans lequel on indiquait que pour tirer pleinement parti des droits acquis en vertu de l'Accord général, y compris ceux relatifs aux nouveaux accords des NCM sur les obstacles non tarifaires, le Canada devrait modifier de diverses manières ses lois en matière d'importation. Le document en question, intitulé "Proposals on Import Policy", mentionnait la promulgation d'une nouvelle Loi sur les mesures spéciales d'importation appelée à remplacer la Loi antidumping et la partie du Tarif des douanes concernant les droits compensateurs. La nouvelle loi apporterait plusieurs changements appréciables aux procédures canadiennes relatives aux droits antidumping et aux droits compensateurs. Les autres changements législatifs envisagés comprendraient :

- La modification du Tarif des douanes en vue de faciliter l'imposition d'une surtaxe aux produits importés qui causent ou menacent de causer un préjudice important aux producteurs canadiens;
- Une clarification des pouvoirs du gouvernement quant au contrôle des importations aux fins de balance des paiements;
- L'autorisation, pour le gouvernement, d'introduire des mesures restrictives à l'encontre des produits de pays dont certaines mesures nuisent au commerce des marchandises et des services canadiens ou empêchent le Canada d'exploiter les droits qu'il a acquis en vertu des accords commerciaux.[28]

Le nouveau projet de loi sur le régime d'importation a fait l'objet de longues audiences au Comité des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes. Dans son rapport de juin 1982, le sous-comité responsable du projet appuyait la plupart des propositions contenues dans le document de travail de juillet 1980. Il recommandait de surcroît qu'on adopte de nouveaux mécanismes afin de permettre à la Commission du tarif d'analyser les décisions prises par le Tribunal antidumping, à la demande de porte-paroles des consommateurs; enfin, il suggérait un examen approfondi des liens entretenus par les organismes existants d'importation, à savoir la Commission du tarif, le Tribunal antidumping, la Commission du textile et du vêtement et le ministère du Revenu national (Douanes et Accise).[29] La nouvelle loi a été présentée au Parlement sous le titre de projet de loi C-8 et adoptée en juin 1984.

Renvois

1. Pour en apprendre davantage sur les principaux problèmes et développements survenus durant le Tokyo Round, lire les deux études de S. Golt : *The GATT Negotiations 1973-1975: A Guide to the Issues* (1974) et *The GATT Negotiations 1973-1979: The Closing Stage*. Le déroulement et l'issue des négociations sont relatés dans GATT, Directeur général, *Les négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round*, et GATT, Directeur général, *Rapport additionnel*. À la conclusion des négociations, le gouvernement canadien a émis un communiqué de presse intitulé "Multilateral Trade Negotiations 1979: Canadian Participation" (11 juillet 1979) accompagné d'une documentation détaillée connexe.
2. Voir GATT, *Activités en 1970-1971*.
3. Pour en savoir plus long sur les Accords de Washington, lire A.F.W. Plumptre, *Three Decades of Decision: Canada and the World Monetary System*, 1944-1975, chapitre 10.
4. Le *Bulletin* du 3 avril 1972 du département d'État américain parle de l'accord conclu avec la Communauté européenne et le Japon. Le "groupe de hauts fonctionnaires" constitué par le secrétaire général appuyait fortement la tenue d'une nouvelle ronde de négociations commerciales dans le rapport de l'OCDE, *Policy Perspectives for International Trade and Economic Relations*. Ce rapport analyse aussi les principales difficultés commerciales et les problèmes connexes du

début des années 1970. Pour une analyse approfondie des problèmes économiques et commerciaux du début des années 1970, lire Trade Policy Research Centre, Advisory Group, *Towards an Open World Economy*.

5. Pour connaître la réaction du gouvernement canadien aux mesures commerciales prises par les États-Unis en 1971, voir ministère de l'Industrie et du Commerce, "Projet d'allocution" du colloque Canada-Californie de San Francisco du 29 octobre 1971. Voir aussi Institut canadien des affaires internationales, *International Canada* 3 (mars 1972) p. 45-47, pour un résumé des déclarations sur les relations canado-américaines de mars 1972 par le Premier ministre et le ministre de l'Industrie et du Commerce.

6. La stratégie dite de la "troisième Option" avait été avancée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures dans un article intitulé "Canada-U.S. Relations: Options for the Future", International Perspectives (numéro spécial de l'automne 1972).

7. Le texte de la "Déclaration de Tokyo" est reproduit dans GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément nº 20*, p. 20-24 ainsi que dans GATT, Directeur général, *Les négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round*, annexe B; la Déclaration de Tokyo a été présentée à la Chambre des communes le 17 septembre 1973. Le discours du ministre canadien de l'Industrie et du Commerce à la session ministérielle de Tokyo a été publié dans ministère de l'Industrie et du Commerce, *Communiqué de presse* (12 septembre 1973).

8. Voir 7 ci-dessus. Pour une discussion de l'approche sectorielle aux négociations du Tokyo Round, et connaître l'importance que le Canada y attachait, en particulier pour les métaux non ferreux et les produits forestiers, lire C. Pestieau, *The Sector Approach to Trade Negotiations: Canadian and U.S. Interests*.

9. Pour connaître la réaction du Parlement au lancement du Tokyo Round, voir Canada, Parlement, Chambre des communes, *Journal des débats* (17 septembre 1973), p. 6613-6614. L'allocution donnée par le ministre de l'Industrie et du Commerce à Toronto le 24 septembre 1973 se retrouve dans Institut canadien des affaires internationales, *International Canada* 4 (septembre 1973), p. 236-237.

10. En août 1977, le Comité canadien du commerce et des tarifs douaniers a publié un document fort détaillé intitulé *Review of Developments in the GATT Multilateral Trade Negotiations in Geneva*, dans le but de tenir les parties intéressées du secteur privé au courant du déroulement des négociations. À partir de 1977, le bureau du coordonnateur des négociations commerciales multilatérales a publié une série de communiqués de presse sur le même sujet. Pour une étude du mécanisme de consultation et de prise de décisions du gouvernement canadien pendant le Tokyo Round, lire G. R. Winham, "Bureaucratic Politics and Canadian Trade Negotiation".

11. On trouvera le texte de la Trade Act américaine de 1974 (Public Law 93-618) dans *International Legal Materials* 14 (janvier 1975): 181-230.

12. Comité canadien du commerce et des tarifs douaniers, *Review of Developments in the GATT Multilateral Trade Negotiations in Geneva*, p. 20-24.

13. Institut canadien des affaires internationales, *International Canada* 9 (janvier 1978) p. 8-10.

14. Voir 1 ci-dessus. Le rapport du gouvernement canadien relatif aux négociations renferme des renseignements détaillés sur les réductions tarifaires des principaux

partenaires commerciaux du Canada de même que sur les coupures apportées au tarif canadien.

15. Le Canada a pu avoir accès au contingent de la Communauté pour le boeuf de qualité supérieure en invoquant les procédures de règlement des litiges de l'Accord général, ce qui a conduit un comité d'experts à statuer en sa faveur; voir GATT, *Activités en 1981*, p. 49-50.

16. Le texte de l'"Arrangement relatif à la viande bovine" se retrouve dans GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément nº 26*.

17. Le texte de l'"Arrangement international relatif au secteur laitier" et des protocoles connexes se retrouve également dans GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément nº 26*.

18. Pour en savoir plus sur les efforts déployés en vue de faire accepter l'approche "sectorielle" au Tokyo Round, lire GATT, Directeur général, *Les négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round*, p. 106-108.

19. La négociation des codes et de leurs dispositions est relatée dans le rapport du directeur général du GATT dont il est question au renvoi 1; les commentaires du gouvernement canadien sont dans le même rapport. Les codes sont reproduits dans GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément nº 26*. Ils sont également examinés avec les autres résultats du Tokyo Round, dans une série de documents rédigés par divers auteurs du Georgetown University Law Center, "Symposium on the Multilateral Trade Agreements".

20. Dans une lettre en date du 29 août 1980, le ministre des Finances demandait à la Commission du tarif de voir si le projet de loi qu'il avait préparé pouvait servir de base à l'évaluation des importations canadiennes conformément à l'Accord et de déterminer quelles seraient les conséquences de sa promulgation sur la protection conférée par le tarif (renvoi 159). Voir Rapport de la Commission du tarif, Renvoi 159, *Accord du GATT sur l'évaluation en douane, Partie 1 : Projet d'amendement à la Loi sur les douanes*, (1981), et *Partie 2 : Modifications tarifaires possibles* (1983). Les amendements projetés se retrouvent dans le projet de loi C-6 présenté en janvier 1984.

21. Pour une étude des éléments du traitement NPF "conditionnel" contenus dans les codes du Tokyo Round en regard des lois américaines sur le commerce, lire G.C. Hufbauer, J.S. Erb et H.P. Starr, "The GATT Codes and the Unconditional Most-Favored-Nation Principle".

22. Pour en connaître davantage sur les éventuels changements au régime d'importation canadien, lire Canada, ministère des Affaires extérieures, *La politique commerciale du Canada pour les années 80 : document de travail*, p. 29-31.

23. Les efforts déployés pendant le Tokyo Round pour modifier les dispositions de sauvegarde du GATT sont examinés dans GATT, Directeur général, *Les négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round*, p. 109-116.

24. Lire GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément nº 26*, p. 223-225 pour connaître la décision des parties contractantes du 28 novembre 1979 intitulée "Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en voie de développement". Pour un examen du concept de la "gradation", lire I. Frank, "The 'Graduation' Issue for the LDCs".

25. La décision des parties contractantes du GATT du 28 novembre 1979, "Déclaration sur les mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements" se retrouve dans GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément nº 26*, p. 225-230.

26. La décision du 28 novembre 1979, "Notifications, consultations, règlement de différends et surveillance" se retrouve dans GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément nº 26*, p. 231-240.

27. Pour une analyse détaillée des nouvelles lois et procédures américaines sur le commerce sous l'angle du Canada, lire R. de C. Grey, *United States Trade Policy Legislation: A Canadian View*. La *Trade Agreements Act* américaine de 1979 (Public Law 96-39) est reproduite, avec certaines lacunes, dans *International Legal Materials* 18 (septembre 1979): p. 1256-1368.

28. Canada, ministère des Finances, *Propositions relatives à la politique d'importation : un document de travail proposant des modifications aux lois visant les importations canadiennes*. Voir aussi le renvoi 22.

29. Canada, Parlement, Chambre des communes, Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, Sous-comité sur la politique d'importation, *Rapport sur la Loi sur les mesures spéciales d'importation*.

16. Recrudescence du protectionnisme

La libéralisation des échanges qui avait débuté à la fin de la guerre se poursuivit jusqu'à la fin des années 1970 avec le lancement des négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round qui débouchèrent sur un accord en vertu duquel la plupart des pays industrialisés acceptèrent d'effectuer de nouvelles coupures, substantielles, à la majorité de leurs tarifs douaniers, et de les introduire petit à petit jusqu'en 1987 ainsi que d'élaborer des règles sur divers obstacles non tarifaires au commerce dans le cadre de l'Accord général. Vers la fin des années 1970 cependant, beaucoup de grandes puissances commerciales adoptèrent également de nouvelles mesures, essentiellement non tarifaires, en vue de restreindre ou de fausser leurs échanges internationaux, ou intensifièrent les mesures restrictives existantes. Cette attitude est souvent qualifiée de "néo-protectionnisme", en partie pour distinguer les nouvelles restrictions ou leur intensification des anciens éléments restrictifs du système, mais aussi en raison de la nature et des objectifs différents de ces mesures protectionnistes.[1]

La distinction entre "nouveau" et "ancien" protectionnisme n'a pas toujours été très claire, ni fort utile. Il n'est pas non plus facile de déterminer dans quelle mesure le protectionnisme s'est accru au cours des dernières années et de faire le bilan des mesures restrictives non tarifaires, à la prolifération évidente, et des réductions tarifaires dont l'application a débuté. Il appert néanmoins qu'au contraire des tarifs qui, selon les règles de l'Accord général, sont dans l'ensemble à l'abri de toute hausse et sont appliqués selon le principe de la nation la plus favorisée (NPF) ou le système généralisé de préférences (SGP), les mesures non tarifaires peuvent être introduites assez aisément, si nécessaire, en dehors des règlements de l'Accord, et facilement appliquées sur une base bilatérale.

Le "néo-protectionnisme"

La vague de protectionnisme qui a déferlé sur le système commercial international est survenue au cours d'une décennie caractérisée par une économie mondiale très volatile, un taux d'inflation élevé et, pour la plupart des années, une reprise lente doublée d'un recul de la productivité pour de nombreuses industries.[2] Vers la fin des années 1970, le taux de croissance économique se situait en moyenne à mi-chemin de celui enregistré au cours des années 1950 et 1960. Il s'était encore affaibli au début des années 1980 : soit d'environ un pour cent pour les pays industriels dans leur ensemble. Cette économie, maussade, qu'exacerbait un taux de chômage catastrophique dans de nombreux pays industriels, accentua les pressions pour que le gouvernement vienne en aide aux producteurs, adopte des mesures pour les protéger contre la concurrence étrangère et accroisse les exportations à grand renfort de subventions et de mesures variées. En 1983, alors même qu'on assistait à une relance de l'économie aux États-Unis, et par contrecoup, au Canada, l'Europe de l'Ouest sombrait dans la récession; le taux de chômage demeurait très élevé dans cette partie du monde ainsi qu'aux États-Unis, au Canada et ailleurs, ce qui maintint les pressions en vue de l'adoption de mesures commerciales protectionnistes.

Il faut voir dans l'instabilité du système monétaire international et dans l'incertitude croissante qui l'entourait depuis l'abandon des taux de change relativement soutenus du début des années 1970 une autre explication au protectionnisme commercial. Les déficits dans la balance internationale, les problèmes de taux de change, les déplacements importants de fonds d'un pays à l'autre et la lourde dette de nombreux pays en développement donnèrent lieu à l'introduction de mesures commerciales protectionnistes et découragèrent la libéralisation des régimes d'importation. En outre, le gouvernement de la plupart des pays industrialisés poursuivait une politique monétaire très stricte qui exigeait l'application de taux d'intérêt élevés pour lutter contre l'inflation et soutenir la devise nationale à l'étranger. Ce type de politique, en nuisant à l'économie nationale et en augmentant le chômage, incita les producteurs et les travailleurs à presser de nouveau le gouvernement pour qu'il adopte des mesures commerciales protectionnistes.

Le néo-protectionnisme peut également être attribué à une "adaptation tardive" des industries bien établies de nombreux pays industriels à l'évolution de la production et du commerce dans le monde. En effet, la dernière décennie s'est caractérisée par un changement draconien dans les avantages comparatifs de détenus par divers secteurs industriels, à l'échelon international, ce qui s'est traduit, non seulement par une nouvelle concurrence due au transfert des techniques courantes et à la naissance d'industries à forte concentration de main-d'oeuvre dans les pays en développement, mais aussi par la nouvelle concurrence des industries de haute technologie du Japon et d'ailleurs. Quelques anciennes industries des pays importateurs sont parvenues à s'adapter à la nouvelle concurrence par la restructuration, la rationalisation et la modernisation de leurs activités; d'autres ont dû réduire leurs opérations ou fermer purement et simplement leurs portes. Cependant, les industries bien établies qui ne peuvent s'adapter ou ne sont pas prêtes à affronter la nouvelle concurrence internationale s'adressent couramment au gouvernement pour qu'il les protège contre

l'afflux d'importations et les aide à maintenir production et emplois à grands coups de subventions et par d'autres artifices.

Nombre de mesures commerciales protectionnistes destinées à venir en aide aux industries qui éprouvent de graves problèmes d'adaptation font donc obstacle non seulement aux nouvelles sources de concurrence, plus solides, des pays en développement "à faibles coûts de production", mais aussi aux industries plus modernes et très efficaces du Japon et d'autres pays d'Asie. Ainsi, le Canada et divers États ont contingenté leurs importations de chaussures fabriquées aussi bien dans les pays à "faibles coûts de production" qu'en Italie, en Espagne et dans les pays d'Europe de l'Est où les salaires sont moins élevés. De leur côté, les États-Unis ont dressé de nouveaux obstacles contre les importations d'acier de la Communauté économique européenne (CEE), du Japon, du Canada et d'autres pays. Les importations d'automobiles japonaises aux États-Unis, en Europe et au Canada sont restreintes en vertu d'accords bilatéraux avec le Japon, et l'Australie limite toutes ses importations d'automobiles. Parallèlement, les membres de la CEE coupent leurs achats de télévisions et de radios de certains pays d'Asie et les États-Unis appliquent des restrictions aux importations des mêmes produits, du moins le faisaient encore il y a peu de temps.

La majorité des pays industrialisés ont lancé toute une série de "programmes d'ajustement" conçus pour aider les industries, les entreprises et les travailleurs à s'adapter au virage technologique, de même que pour modifier les systèmes de production et de commerce internationaux. Dans certains cas cependant, ces programmes s'avèrent "défensifs" et sont conçus pour subventionner la production et l'emploi dans les industries matures aux coûts de production élevés et à l'efficacité réduite, au lieu d'encourager un transfert de ressources des secteurs dont la productivité laisse à désirer vers ceux à productivité supérieure; ces programmes prévoient couramment l'application de mesures protectionnistes à l'égard des importations et peuvent nuire à l'abandon de telles mesures. De fait, les programmes d'ajustement "défensifs" sont une forme déguisée de protectionnisme et ralentissent plutôt que facilitent le processus d'ajustement à la concurrence internationale.[3]

La prolifération des mesures commerciales protectionnistes à laquelle on a assisté ces dernières années peut également être attribuée dans une grande mesure au degré d'intervention croissant des gouvernements dans l'économie de la plupart des pays industrialisés. Pendant plus de dix ans, les gouvernements ont poussé leur rôle bien au-delà de leurs responsabilités classiques de gestion monétaire et financière et de politique commerciale générale. Ils se sont lancés dans toute une gamme de stratégies industrielles et de programmes de réglementation touchant de nombreux secteurs de l'industrie et de l'agriculture, y compris les activités des entreprises et des producteurs, et comportant souvent des éléments qui restreignent ou faussent les échanges. Ces stratégies et programmes sont introduits à diverses fins. Certains objectifs sont à long terme et visent à encourager le développement régional, à protéger la population rurale, à contrôler les investissements étrangers ainsi qu'à encourager la recherche et le développement dans les domaines de pointe. D'autres programmes, qui peuvent incorporer des éléments très restrictifs ou susceptibles d'entraîner une forte distorsion des échanges, sont conçus en fonction d'objectifs à court terme aux visées très étroites. La plupart constituent une réponse aux demandes d'aide formulées par des groupes de

producteurs ou de travailleurs, voire par des entreprises. D'autres sont mis en place pour protéger des investissements du gouvernement, pour réduire les dépenses budgétaires ou pour d'autres raisons financières.

Les interventions de plus en plus fréquentes du gouvernement à l'origine des mesures commerciales se sont accompagnées par une politisation croissante de la politique commerciale.[4] Les groupements industriels et agricoles qui réclament l'adoption de mesures protectionnistes exercent beaucoup plus d'influence à l'échelon politique que les groupes moins bien organisés comme les consommateurs. Les règles de l'Accord général sont également moins strictes qu'auparavant en ce qui concerne l'introduction de mesures protectionnistes; ainsi, on qualifie souvent les protestations à l'égard de mesures qui s'écartent des règles de l'Accord général comme une attitude de "boy-scout". La crainte de représailles par les autres États est, bien sûr, une puissante force de dissuasion. Cependant, ces représailles, si elles viennent à se manifester, peuvent faire boule de neige et ne finir que par accroître les mesures de protection existantes.

Le néo-protectionnisme ne signifie pas nécessairement un contrôle non tarifaire direct des importations à la frontière. Dans de nombreux cas, des programmes purement nationaux soutenant des secteurs ou des entreprises précis ont le même effet que la restriction ou la distorsion des échanges internationaux. Peu importe la forme des restrictions, le néo-protectionnisme a conféré une instabilité et une imprévisibilité d'un type nouveau au commerce international, contrairement au protectionnisme classique qui recourait à des tarifs douaniers connus et relativement stables.

Il est de plus en plus évident que les gouvernements des principaux pays membres du GATT, notamment le Canada, considèrent leur politique commerciale comme un simple élément de leur stratégie industrielle, agricole ou autre, un élément constitutif d'une stratégie aux visées souvent étroites et aux objectifs à court terme. S'il s'affirme, ce changement d'approche à la politique commerciale aura de très graves répercussions sur le système commercial multilatéral qui repose sur les principes de l'Accord général. On court de plus en plus le risque que les principaux membres du GATT s'écartent de la poursuite d'objectifs mondiaux plus généraux, par exemple étendre le marché international libre, renforcer le commerce sans discrimination, consolider le droit commercial international et aider les pays en développement à poursuivre leur croissance économique par le commerce. En associant étroitement la politique commerciale à la stratégie industrielle et économique nationale, il est possible qu'on assiste au retour des politiques d'égoïsme sacré à l'origine de la désintégration du commerce international dans les années 1930. Dans un tel contexte, les pays de taille intermédiaire qui ont d'importants intérêts commerciaux comme le Canada courraient un risque énorme.

Étendue du protectionnisme

Il est impossible de mesurer avec précision l'étendue ou la dissémination du protectionnisme dans le système commercial.[5] Une des lacunes de l'Accord général est qu'il n'est doté d'aucun mécanisme efficace lui permettant de surveiller l'adoption de mesures commerciales protectionnistes par les États membres ou même d'en être avisé par ceux-ci; la seule exception concerne les mesures qui ont trait aux dispositions de sauvegarde de l'article XIX et de l'Arrangement Multifibres (AMF). Les nouveaux codes et accords du Tokyo Round consolideront dans une certaine mesure l'Accord général à cet égard.[6] Cependant, une des caractéristiques du protectionnisme contemporain concerne l'échelle des restrictions introduites à la suite d'accords bilatéraux conclus en dehors de l'Accord ou de l'AMF, sous forme de limitation volontaire des exportations, d'arrangements en vue d'une mise en marché ordonnée et de diverses mesures imposées unilatéralement par les pays importateurs. Une étude effectuée par le secrétariat du GATT en 1982 estimait que si moins de deux milliards de dollars d'échanges faisaient l'objet de restrictions en vertu des règles de l'article XIX, environ vingt milliards étaient touchés par des mesures du genre précité qui échappent à l'Accord général; cette estimation ne tient pas compte du volume important de textiles et de vêtements pour lesquels les échanges internationaux sont régis par l'Arrangement Multifibres, ni du commerce des produits agricoles contrôlé selon les règles de l'Accord ou la façon dont le gouvernement des pays concernés les interprète.[7]

Sans même tenter d'évaluer le volume des échanges touchés, on pourrait catégoriser les principaux secteurs de protectionnisme commercial comme suit :[8]

- Restriction des importations de produits agricoles, surtout ceux de la zone tempérée, par de nombreux pays industrialisés, dont le Canada. Ces produits comprennent le boeuf et le veau, les produits laitiers, le blé, les oeufs, le sucre, les oléagineux et les huiles végétales, ainsi que beaucoup d'autres denrées.

- Contrôle des importations de textile et de vêtement par les pays industriels, notamment le Canada, en particulier en vertu d'accords bilatéraux conclus avec les pays en développement et les pays à économie planifiée de l'Europe de l'Est dans le cadre de l'Arrangement Multifibres.

- Contingentement des importations de chaussures essentiellement fabriquées dans les pays en développement à "faibles coûts de production" et, dans une certaine mesure, en Italie et en Espagne, par la Communauté européenne, le Canada et l'Australie et le Japon.

- Restriction des importations de télévisions et d'autres appareils électroniques du Japon, de la Corée et de Taïwan par les pays de la Communauté européenne surtout, mais aussi, depuis peu, par les États-Unis.

- Imposition de droits compensateurs, de droits antidumping et de restrictions quantitatives par les États-Unis sur les importations d'acier, en particulier l'acier de la Communauté européenne (bien que les exportations canadiennes soient également touchées dans une moindre mesure) et contingentement des

importations d'acier de différents pays, dont le Japon, par la Communauté et l'Australie.

- Contrôle des importations d'automobiles japonaises par les États-Unis, la Communauté européenne et le Canada en vertu d'ententes bilatérales avec le Japon; l'Australie contingente également ses importations d'automobiles.

- Application de tarifs élevés aux importations de textiles, de vêtements, de chaussures et de toute une gamme d'autres produits de consommation par les pays industrialisés, dont les États-Unis et le Canada.

- Perception de droits de douane sur la forme transformée des matières premières par de nombreux pays, mais plus particulièrement le Japon et la Communauté européenne, afin d'accorder un degré élevé de "protection" à l'industrie nationale de la transformation.

- Restriction sensible et générale des importations dans les pays en développement en raison de difficultés de balance des paiements, mais aussi dans le but inavoué de protéger les producteurs locaux.

- Régime commercial et économique des pays à économie planifiée.

De toute évidence, le recours à des mesures "de protection d'urgence" devient de plus en plus fréquent aux États-Unis, dans la Communauté européenne et au Canada; ces mesures comprennent les droits antidumping, les droits compensateurs et les mesures de "sauvegarde" autorisées par l'article XIX de l'Accord général dans les cas subits d'afflux des importations. La popularité de telles mesures explique, en partie, l'ensemble plus juridique et plus complexe de règles élaboré au Tokyo Round qui a débouché sur l'adoption de nouvelles lois, procédures et politiques commerciales, en particulier aux États-Unis.[9] Le gouvernement canadien a lui aussi apporté quelques modifications similaires à ses lois et pratiques en matière d'importation afin de les rapprocher de l'Accord général et du régime d'importation des États-Unis et d'autres pays. Ces modifications élargiront sensiblement les possibilités de contrôle des importations dans un but protectionniste et pour d'autres raisons.[10]

Il ne faudrait néanmoins pas exagérer la montée du protectionnisme à laquelle on assiste depuis quelques années au sein du système commercial. Bien que de nouveaux obstacles aux échanges internationaux aient été érigés dans quelques grands secteurs commerciaux au cours de la dernière décennie, on n'a jusqu'à présent assisté à aucun repli sur soi généralisé. Un volume important de marchandises continue de changer de main sans restrictions et en franchise de droits, ou fait l'objet de tarifs de plus en plus faibles. À la session ministérielle du GATT de novembre 1982, les États membres avaient déclaré qu'ils essayeraient de "résister aux pressions protectionnistes dans la formulation et la mise en oeuvre de leurs politiques commerciales nationales et dans leurs projets de législation"; néanmoins, aucun accord officiel n'a mis le holà à l'introduction de mesures protectionnistes ou ne prévoit l'atténuation de ces dernières (voir chapitre 7). Lors des sommets économiques, les dirigeants des grandes puissances commerciales, dont le Canada fait partie, ont indiqué qu'ils étaient déterminés à résister à l'introduction de politiques commerciales protectionnistes et qu'ils appuyaient

fermement le système commercial multilatéral du GATT.[11] Malgré ces propos rassurants, il est fort possible que la politique commerciale des grandes puissances, et du Canada, s'oriente plus vers une réglementation internationale accrue des mesures de protection commerciale que vers leur atténuation ou leur élimination.

Renvois

1. R. Blackhurst, N. Marian et J. Tumlir examinent la libéralisation du commerce après la guerre et la montée du protectionnisme vers le milieu des années 1970 dans leur ouvrage *Libéralisation des échanges commerciaux, protectionnisme et interdépendance*. On trouvera une bonne description et une analyse du "néoprotectionnisme" dans B. Balassa, "World Trade and the International Economy: Trends, Prospects and Policies", in *World Trade: Constraints and Opportunities in the 1980s*. (Cette étude a également été publiée dans le *Journal of World Trade Law* [septembre 1978] sous le titre "The New Protectionism and the International Economy".)

2. Les numéros annuels successifs du *Commerce international*, publiés par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, à Genève, étudient en détail l'évolution de l'économie mondiale et des échanges internationaux.

3. Pour une analyse des problèmes d'ajustement au Canada et des politiques du gouvernement dans ce domaine, lire C. Pearson et G. Salembier, *Trade, Employment, and Adjustment*. Dans C.R. Frank, *Foreign Trade and Domestic Aid*, on trouvera une description et une analyse des programmes d'ajustement américains; une section de cet ouvrage est consacrée aux programmes canadiens (p. 129-133). Lire aussi M. Wolf, *Adjustment Policies and Problems in Developed Countries*.

4. Pour une discussion sur la politisation croissante des politiques commerciales, voir D.R. Nelson, *The Political Structure of the New Protectionism*. M.B. Krauss examine la tendance croissante des gouvernements à réagir aux pressions en vue de l'adoption de mesures protectionnistes dans son ouvrage *The New Protectionism: The Welfare State and International Trade*. Le rôle de différents groupes d'intérêt spéciaux dans l'élaboration de la politique commerciale canadienne est examiné dans D.R. Protheroe, *Imports and Politics: Trade Decision-Making in Canada*, 1968-1979, chapitre 3.

5. On trouvera une analyse exhaustive récente des mesures commerciales protectionnistes instaurées par les principaux pays industriels dans Commonwealth Secretariat, *Protectionism: Threat to International Order. The Impact on Developing Countries*, chapitre 3. Une étude plus ancienne des mesures protectionnistes introduites vers le milieu des années 1970 par les États-Unis, la Communauté européenne et le Canada est présentée dans B. Nowzad, *The Rise in Protectionism*.

6. Lire GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément nº 26*, p. 210-218 pour connaître la décision des parties contractantes du 28 novembre 1979, "Mémorandum d'accord concernant les modifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance". Cet accord oblige les membres du GATT à signaler aux autres parties contractantes "les mesures commerciales qui affecteraient l'application de l'Accord général". La notification doit être envoyée à

l'avance, dans la mesure du possible, ou immédiatement après l'adoption des mesures en question. L'Accord général comporte lui-même plusieurs obligations quant à l'envoi d'un préavis : mesures de sauvegarde selon l'article XIX; accord sur les mesures non tarifaires adopté au Tokyo Round et mesures relevant de l'Arrangement Multifibres.

7. "GATT Looks at Spread of Trade Curbs", Toronto *Globe and Mail* (12 octobre 1982).

8. Les restrictions et les autres obstacles au commerce énumérés ici sont extraits en partie de Commonwealth Secretariat, *Protectionism: Threat to International Order*, chapitre 3. Voir renvoi 5.

9. Pour une description et une analyse des changements récemment apportés aux lois sur le commerce américaines et de leurs conséquences pour le Canada, lire R. de C. Grey, *United States Trade Policy Legislation: A Canadian View*. F. Lazar examine également les mesures de protection d'urgence adoptées aux États-Unis dans son ouvrage *The New Protectionism: Non-Tariff Barriers and Their Effects on Canada*.

10. Voir Canada, ministère des Finances, *Propositions relatives à la politique d'importation : un document de travail proposant des modifications aux lois visant les importations canadiennes*; Canada, Parlement, Chambre des communes, Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, Sous-comité sur la politique d'importation, *Rapport sur la Loi sur les mesures spéciales d'importation*; Canada, Lois, statuts, etc., Projet de loi C-8 (Loi d'application des droits antidumping et des droits compensateurs, modifiant la Loi sur la monnaie et les changes, le Tarif des douanes ainsi que la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et abrogeant la Loi antidumping) introduite en première lecture à la Chambre des communes le 17 janvier 1984 et adoptée le 26 juin 1984.

11. Le communiqué diffusé au terme du sommet de Williamsburg (Virginie) en mai 1983 disait à peu près : "Nous nous engageons à mettre fin au protectionnisme et à le renverser en éliminant les obstacles au commerce à mesure que la situation se rétablit."

17. *Le système multilatéral : évaluation et perspectives*

Le système commercial multilatéral mis en place au sortir de la Deuxième Guerre mondiale et dont le pivot est l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce constitue un pas en avant considérable dans la coopération internationale, comparativement à la toile d'accords bilatéraux, souvent discriminatoires, qui caractérisait l'entre-deux-guerres. Ce système a conféré un degré de stabilité et de prévisibilité relativement élevé aux échanges internationaux et aux relations commerciales entre les principales puissances. Grâce à un processus de négociation, le GATT est parvenu à une réduction étonnante des tarifs et à atténuer d'autres obstacles au commerce des marchandises; en outre, les pays industrialisés ont procédé à d'autres coupures tarifaires au bénéfice des pays en développement. Les règles relatives au commerce initiales de l'Accord général demeurent intactes et ont régi continuellement la politique commerciale des pays membres dans de nombreux secteurs, mais pas tous. Ces règles ont été consolidées et élargies de diverses façons au fil des ans, en particulier grâce aux codes complémentaires sur toute une série de mesures non tarifaires et de questions variées ratifiés par beaucoup de membres du GATT à l'issue du Tokyo Round. Des directives applicables à la politique commerciale poursuivie dans divers secteurs ont également été adoptées à l'extérieur de l'Accord général, aussi bien sous les auspices de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), aux membres plus nombreux, qu'à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), par les pays industrialisés. Par ailleurs, des règles particulières destinées à stabiliser le prix mondial et d'autres conditions du marché des produits primaires ont été mises en place par le biais d'accords internationaux sur les produits de base.

Le Fonds monétaire international (FMI) a empêché, avec plus ou moins d'efficacité, les gouvernements de manipuler leur taux de change en vue d'améliorer la balance commerciale; de plus, en octroyant des prêts aux gouvernements pour résoudre des difficultés temporaires de balance des paiements ou en leur proposant d'autres formes d'aide, le FMI a contribué à les éloigner de la tentation d'opter pour la réglementation des importations comme solution aux problèmes de paiement externes. Les prêts à plus long terme et d'autres programmes offerts par la Banque internationale de reconstruction et de développement (Banque mondiale) ont aidé les pays en développement à consolider leur économie et à participer aux échanges internationaux.

Le système commercial multilatéral a également donné lieu à un processus de consultation presque continu sur l'évolution du commerce et des politiques commerciales, à l'occasion des rencontres du GATT, de la CNUCED, de l'OCDE et d'autres organisations internationales, des réunions quadrilatérales réunissant périodiquement les États-Unis, la Communauté économique européenne (CEE), le Japon et le Canada,[1] ainsi que des sommets annuels sur l'économie. Au sein du GATT, on manie avec de plus en plus de prouesses les dispositions particulières visant à résoudre les litiges commerciaux, ce qui a contribué à réduire les frictions et le recours continuel à des représailles et à des contre-représailles.

Les institutions internationales créées pour consolider et appliquer l'Accord général et d'autres éléments du système commercial multilatéral ont contribué de façon appréciable au bon fonctionnement de ce système. Le GATT jouit d'un profond respect en tant qu'institution et s'est depuis longtemps déjà transformé au point de ressembler, sous de nombreux aspects, à d'autres organes spécialisés des Nations Unies. Toutefois, il n'a jamais bénéficié de la solide base institutionnelle, ni des ressources financières, humaines ou autres dont disposent le FMI, la Banque mondiale, la CNUCED ou l'OCDE; en outre, il n'a pas la capacité de poursuivre des recherches et des analyses de la même envergure que celles entreprises par ces organisations.

Malgré son succès, le système commercial international a subi d'énormes contraintes, en particulier depuis le milieu des années 1970. Les raisons à l'origine de certaines d'entre elles ont été examinées dans le chapitre précédent. Il s'agit en partie d'une régression de l'économie mondiale, d'un rétrécissement de la demande sur le marché international et d'une dangereuse progression du chômage dans beaucoup d'États. Cependant, le système connaît d'autres lacunes depuis de nombreuses années. Bien que les tarifs douaniers aient considérablement baissé, en particulier dans les pays industrialisés, on continue de percevoir des droits élevés dans quelques secteurs, comme le textile, le vêtement, la chaussure, maints produits chimiques et divers produits de consommation. Le tarif douanier de la plupart des pays industriels intègre toujours un mécanisme de redressement progressif basé sur le degré de transformation du produit, ce qui peut conduire à une protection sensible pour diverses branches de la production nationale. Dans beaucoup de pays peu développés, des droits de douanes élevés font partie intégrante d'un régime d'importation conçu pour encourager l'industrie de fabrication intérieure ou la production agricole. En outre, la réduction des tarifs a fait apparaître plus clairement comment les obstacles non tarifaires protégeaient ou faussaient le commerce. Les échanges internationaux de certains importants produits agricoles de la zone tempérée ont toujours été exemptés des règles ordinaires de l'Accord

général et les restrictions ou les distorsions n'ont cessé de s'accroître dans ce secteur au cours de la dernière décennie. L'Arrangement Multifibres (AMF) a débouché sur une prolifération de mesures restrictives, en particulier depuis le milieu des années 1970, à l'encontre des exportations de textiles et de vêtements des pays en développement et des pays à économie planifiée. L'un des développements les plus troublants reste toutefois l'accroissement récent des accords bilatéraux conclus entre grandes puissances commerciales en vue de restreindre les échanges internationaux de vastes secteurs comme ceux de l'acier et de l'automobile. Le commerce international libre, comme le gouvernent les règles traditionnelles de l'Accord général, a été la cible de nouvelles menaces à mesure que les gouvernements recouraient plus agressivement à leur politique commerciale en tant qu'élément de la stratégie intérieure visant à encourager le développement de certaines industries.

Une vague de protectionnisme et de bilatéralisme a déferlé sur le système, malgré les déclarations des politiciens, maintes fois répétées à l'occasion de multiples tribunes internationales, qu'ils résisteraient à la tentation d'adopter cette solution et préserveraient l'intégrité du système multilatéral; une nouvelle flambée de protectionnisme est à craindre. De toute évidence, on assiste à une érosion du prestige et de l'autorité du GATT et de plus en plus on pense que l'Accord perd de son utilité face à la liste actuelle de problèmes qui ont trait à la politique commerciale.

Si les politiques et les pratiques de nombreux membres du GATT enfreignent l'esprit ou la lettre de l'Accord général, aucun de ceux-ci n'est prêt à courir le risque d'un effondrement du système multilatéral. De fait, au sein comme à l'extérieur du gouvernement des nombreux membres du GATT, on a assisté à un regain d'intérêt dans l'analyse des lacunes du système et la formulation de propositions visant à l'adapter en fonction des problèmes actuels et éventuels de politique commerciale. On trouvera plus bas la liste des quelques améliorations suggérées au cours des dernières années d'un côté ou d'un autre. Certaines suggestions font d'ailleurs l'objet d'une analyse approfondie par le GATT ou le gouvernement des États membres, dans une grande mesure à la suite des sessions ministérielles qui se sont déroulées à Genève en novembre 1982 (et dont il sera question à la section suivante).[2]

- Le GATT devrait organiser une nouvelle série de négociations tarifaires et commerciales au cours de la deuxième moitié des années 1980 afin d'empêcher un plus grand retranchement dans le protectionnisme et de relancer l'intérêt pour un système commercial multilatéral plus ouvert, régi par des règles bien précises.

- Les règles de l'Accord général et les codes complémentaires du Tokyo Round qui ont trait aux mesures non tarifaires devraient être élargis et consolidés.

- Il faudrait adopter sans plus attendre le projet d'accord relatif à l'application des dispositions de sauvegarde de l'Accord général sur lequel on avait entamé des discussions au Tokyo Round.

- Les restrictions appliquées au commerce des textiles et des vêtements à "bas prix de revient" de l'Arrangement Multifibres devraient être ramenées sous les

dispositions de sauvegarde de l'Accord général puisque le nouveau code éventuel le permettra et on devrait abroger l'Arrangement Multifibres.

- Il faudrait également réintégrer les accords bilatéraux conclus à l'extérieur de l'Accord général en vue de restreindre les échanges internationaux d'acier, d'automobiles et d'autres produits aux dispositions de sauvegarde habituelles comme les interprète le projet de code.

- Les codes ou les directives de l'Accord général devraient être élaborés de manière à couvrir le commerce de certains services qui font l'objet d'échanges internationaux.

- Les problèmes particuliers du commerce des produits de haute technologie devraient être examinés pour voir s'il est possible et s'il vaudrait la peine de mettre au point un code ou des directives dans ce secteur.

- Il faudrait améliorer les règles de l'Accord général relatives au commerce des produits agricoles et les adapter en fonction des problèmes que posent les politiques commerciales pertinentes.

- Les arrangements particuliers conclus entre pays membres sur le commerce des produits de la pêche devraient être intégrés à l'Accord général.

- Il faudrait adopter de nouveaux règlements pour que l'on puisse examiner de plus près l'élaboration et le fonctionnement des arrangements commerciaux régionaux et d'autres ententes préférentielles. Ces règlements permettraient aux pays qui n'y adhèrent pas d'obtenir réparation advenant le cas où leurs intérêts venaient à être lésés.

- Il faudrait élaborer et consolider les règles concernant la participation des pays à économie planifiée au GATT, tout comme celles qui ont trait aux activités des sociétés d'État ou des entreprises contrôlées par l'État dans les pays à économie libre.

- Les règles et les procédures de l'Accord général propres à la résolution des litiges devraient être renforcées.

- On devrait ramener au sein de l'Accord général les politiques gouvernementales en matière d'investissement étranger qui affectent le commerce international.

- Les problèmes issus de pratiques commerciales restrictives et d'autres politiques connexes du gouvernement devraient tomber sous l'autorité du GATT.

- Il faudrait améliorer les procédures de l'Accord général qui se rapportent aux politiques d'ajustement structurel élaborées par les pays membres face à l'évolution de la production et du commerce dans le monde et on devrait voir s'il est possible d'élaborer des directives susceptibles de s'y appliquer.

- Il faudrait amorcer des négociations afin d'amener les nouveaux pays industriels à participer davantage à l'Accord général et de les encourager à accepter les règles

et les mécanismes habituels de l'Accord, tout en appliquant un traitement spécial, plus favorable, aux pays peu développés les plus pauvres.

- Les règles du GATT devraient être adaptées de manière à accommoder, dans certaines conditions, les accords commerciaux particuliers conclus entre deux ou plusieurs pays membres pour régler des problèmes d'un caractère unique ou d'un intérêt particulier, lorsque ces accords ne lèsent pas les droits ni les intérêts des autres parties contractantes.

- Il faudrait renforcer les arrangements de l'Accord général autorisant la tenue de consultations plus régulières à l'échelon le plus élevé, entre grandes puissances commerciales, ainsi qu'au niveau de l'administration générale du GATT.

- Le secrétariat du GATT devrait être consolidé et jouir de plus vastes pouvoirs pour contrôler et surveiller la politique commerciale des pays membres de même qu'entreprendre des recherches sur les problèmes commerciaux.

- Il faudrait établir des liens institutionnels plus étroits entre le GATT et le FMI, ainsi que la Banque mondiale.

- Compte tenu des progrès réalisés en vue de la concrétisation des améliorations qui précèdent, certaines activités relatives au commerce international de la CNUCED et de l'OCDE devraient être cédées au GATT.

Avec l'augmentation des problèmes commerciaux restés sans solution au début des années 1980, les parties contractantes finirent par s'entendre pour que la rencontre annuelle de 1982 se fasse à l'échelon ministériel, cela en vue d'éviter un plus grand repli sur soi et de renforcer l'autorité de l'Accord général. Les ministres du Commerce des pays membres se réunirent à Genève après près d'un an de préparation, en novembre 1982, pour la première fois depuis 1973. La session ministérielle devait en partie permettre l'examen de plusieurs questions précises non réglées au Tokyo Round, y compris les tentatives réitérées en vue d'atténuer les obstacles et d'autres distorsions des échanges de produits agricoles ainsi que la conclusion d'une entente sur le recours aux dispositions de sauvegarde de l'article XIX. Par ailleurs, plusieurs pays membres désiraient saisir l'occasion pour soumettre des projets présentant pour eux un intérêt spécial et appelés à libéraliser les échanges davantage dans certains secteurs ainsi qu'à élargir les règles existantes ou à en formuler de nouvelles dans des domaines particuliers. Ainsi, les États-Unis désiraient que les règles de l'Accord général s'étendent aux échanges de services et voulaient qu'on examine les problèmes soulevés par le commerce des produits de haute technologie.

Compte tenu de la situation économique fort difficile qui régnait dans le monde à l'époque, on ne s'attendait généralement pas à ce que la réunion conduise au retrait des mesures protectionnistes en place, ni à une entente quelconque sur une forme de statu quo quant à l'introduction d'autres mesures similaires. Toutefois, comme on a pu le constater au chapitre 16, les ministres acceptèrent d'essayer de "résister aux pressions protectionnistes dans la formulation et la mise en oeuvre de leurs politiques commerciales nationales"; ils consentirent également à ne pas succomber à la tentation d'adopter ou de maintenir les mesures non conformes de l'Accord général et de tout tenter

pour ne pas introduire des mesures susceptibles de restreindre ou de fausser les échanges internationaux.

On espérait que les ministres parviendraient à résoudre les questions relatives au projet d'accord sur les mesures de sauvegarde, en suspens depuis si longtemps. Tel ne fut malheureusement pas le cas, encore une fois principalement en raison de l'opposition aux efforts obstinés déployés par la Communauté européenne pour faire accepter une application "sélective" des dispositions de sauvegarde à certains pays exportateurs, plutôt que leur application selon le principe de la nation la plus favorisée (NPF), comme l'exige l'article XIX. Les ministres décidèrent néanmoins de redoubler d'efforts en vue d'élaborer un code durant l'année. Un an plus tard, l'accord en question ne s'était pas encore matérialisé.

La session ministérielle a eu plusieurs autres résultats qui présentent un intérêt particulier pour le Canada. Ainsi, on a créé un nouveau comité de l'agriculture dont la tâche consiste à effectuer, avant la fin de 1984, un examen général des mesures commerciales qui affectent les produits agricoles, de même qu'à évaluer l'efficacité des règles de l'Accord général pour les subventions dans ce secteur, en particulier celles à l'exportation. On procède également à une étude spéciale des problèmes commerciaux qui affligent trois ressources naturelles : les métaux non ferreux et les minéraux, les produits forestiers ainsi que les produits de la pêche; cette étude portera sur les échanges de produits bruts, semi-transformés et finis. Les ministres ont en effet accepté d'accorder rapidement leur attention au vaste problème des tarifs progressifs, établis selon le degré de fabrication, de manière à réaliser des progrès en vue de la suppression ou de l'atténuation d'une telle tactique lorsqu'elle nuit au commerce international. D'ici à la fin de 1984, on devrait également avoir complété une étude spéciale sur les conséquences économiques des restrictions relatives au commerce du textile et du vêtement, en particulier celles introduites en vertu de l'Arrangement Multifibres; dans le cadre de cette étude, on verra s'il est possible d'éliminer les restrictions de l'AMF petit à petit et de ramener ce secteur sous les règles habituelles de l'Accord général.

Parmi les autres éléments du programme approuvé par les ministres, il convient de mentionner un nouvel examen des restrictions quantitatives existantes et des mesures non tarifaires, afin d'éliminer celles qui ne se conforment pas aux règles de l'Accord général. On déterminera également si les échanges de produits tropicaux peuvent être libéralisés davantage puis on fera le point de la situation avant la fin de 1984. On vérifiera aussi le fonctionnement des codes et des divers accords adoptés à l'issue du Tokyo Round, en partie afin de voir ce qui empêche un plus grand nombre de pays membres de les ratifier. Enfin, on envisage l'introduction de nouvelles règles susceptibles de résoudre le problème des "contrefaçons", un objectif poursuivi depuis longtemps par les États-Unis, de même que la possibilité d'une intervention du GATT lorsqu'un pays interdit l'importation de certaines marchandises qu'il exporte lui-même, sous prétexte de préserver la santé publique ou pour d'autres raisons.

Les États-Unis ne sont pas parvenus à faire beaucoup avancer leur proposition visant à étendre l'application de l'Accord général aux échanges de services, d'une part à la suite du refus des pays peu développés, mais aussi parce qu'on n'avait pas assez défriché le terrain pour passer à l'examen de propositions précises. Cet aspect devrait

être réexaminé en 1984 après un nouvel échange de points de vue entre pays ayant des intérêts dans ce domaine. L'extension des règles de l'Accord général aux échanges de services présente un nouveau défi, car on devra déterminer si l'Accord général peut s'adapter aux profonds changements qu'a subis la structure du système commercial et économique international.

Le communiqué diffusé à la fin de la session ministérielle comprenait une longue déclaration exprimant l'intention des pays industrialisés de respecter les exigences de la partie IV qui consistent à accorder "un traitement différencié et plus favorable" aux pays moins développés et à réduire les tarifs et les obstacles non tarifaires applicables à leurs exportations. Toutefois, aucun engagement ferme n'a été pris à cet égard et le communiqué passait sous silence la question controversée de la "gradation" des nouveaux pays industriels.

Les résultats positifs de la rencontre ministérielle se sont largement traduits par le lancement d'une série d'études qui détermineront s'il est possible de libéraliser le commerce davantage dans quelques secteurs et de consolider les règles commerciales dans plusieurs autres domaines. Il s'agissait donc essentiellement d'une sorte de confirmation, à un moment où l'économie mondiale et le système commercial étaient en proie à de sérieuses difficultés; il reste maintenant à voir si ces études et les autres projets approuvés à la rencontre porteront fruit.[3]

D'autres initiatives s'avéreront sans aucun doute nécessaires au sein du GATT si l'on veut exploiter le programme lancé à la session ministérielle de 1982, à savoir supprimer les mesures protectionnistes qui ont vu le jour au cours de la dernière décennie et repartir en quête d'un système libéral d'échanges internationaux, ainsi que consolider le cadre juridique et institutionnel de l'Accord général. Il est difficile de dire si ces initiatives se concrétiseront et quand elles le feront. On a récemment fait preuve d'un certain intérêt pour la tenue d'une nouvelle série de négociations tarifaires et commerciales, peut-être tout aussi importante, durant la deuxième moitié des années 1980. Au sommet de mai 1983 qui s'est déroulé à Williamsburg, en Virginie, il avait été convenu qu'on poursuivrait les consultations en vue de la tenue de nouvelles négociations. Plus récemment, la tenue éventuelle d'une autre série de négociations a été mentionnée lors des rencontres "quadrilatérales" des ministres du Commerce des États-Unis, de la Communauté européenne, du Japon et du Canada qui se sont déroulées à Ottawa, en septembre 1983 et en Floride, en février 1984. Par ailleurs, le premier ministre du Japon, M. Nakasone, a ouvertement demandé le lancement d'une nouvelle série de négociations commerciales pour consolider le système de marché libre et redonner confiance dans l'économie mondiale. Cette initiative a été appuyée par le président Reagan et par le premier ministre Trudeau lors de leur visite à Tokyo à l'automne de 1983.[4]

Intérêt pour le Canada

Le Canada a accordé d'emblée un appui solide et généralement uniforme au système commercial multilatéral et a participé activement à son fonctionnement, surtout au sein du GATT. Le Canada a presque toujours préconisé le maintien et la consolidation progressive des règles sur le commerce, dotées d'un minimum d'exceptions et doublées de procédures efficaces en vue d'en assurer le respect. Le Canada a également insisté sur le concept sous-jacent de l'Accord général relatif à l'échange de droits et d'obligations; selon lui, le respect des règles du GATT exige que les autres pays en fasse autant sauf lorsque les pays concernés acceptent une dérogation et que celle-ci est sanctionnée par les parties contractantes. Le rôle du Canada dans un tel système reflète non seulement les intérêts aussi vastes que variés d'une puissance commerciale internationale, mais aussi l'admission que ce système présente de meilleures possibilités qu'un réseau de relations bilatérales quand il s'agit de protéger les intérêts commerciaux d'un pays à l'échelon international, en particulier – c'est le cas du Canada – en ce qui concerne ses relations avec les puissances supérieures qui en constituent les principaux partenaires.

L'une des principales fonctions des règles de l'Accord général, du point de vue du Canada, consiste à brider et à discipliner les politiques et les pratiques commerciales des États-Unis et des autres grandes puissances qui sont ses principaux partenaires commerciaux. Restrictions et disciplines peuvent être exercées plus efficacement avec un ensemble multilatéral de règles sur lesquelles les autres États peuvent s'aligner qu'avec une série d'accords bilatéraux dans lesquels le Canada ferait presqu'à coup sûr figure de "petit frère", avec l'effritement correspondant de son pouvoir de négociation. Le Canada verrait également l'influence qu'il peut exercer sur la politique et les pratiques commerciales des pays plus petits que lui disparaître sous l'influence des plus grandes puissances, dans la poursuite de leurs propres intérêts.

Le réseau complexe d'accords et d'institutions internationaux qui constitue le système commercial permet au Canada de participer au processus presque permanent de consultations et d'échange de points de vue sur le développement du commerce international, les problèmes courants en la matière et la politique commerciale des principales puissances. Le Canada a pour politique de défendre son droit à siéger à toutes les rencontres internationales d'une importance quelconque, et ce droit lui a été reconnu. Le rôle prépondérant que les États-Unis avaient joué dans l'administration globale du système commercial au cours des premières années est désormais partagé avec la Communauté européenne et le Japon; en outre, ces dernières années, le regroupement des pays moins développés a jeté un nouvel élément dans le jeu. Tout cela a modifié l'influence du Canada et d'autres pays de taille moyenne qui ont d'importants intérêts commerciaux, sans pour autant la réduire. Le Canada peut faire front commun avec un groupe ou un autre aux intérêts analogues sur pratiquement n'importe quelle question, ce qui lui permet de mieux défendre ses intérêts qu'en affrontant directement un autre État, surtout ses principaux partenaires commerciaux, et de trouver la place qui lui revient au moment d'administrer la politique commerciale internationale. Plus précisément, l'Accord général permet aux pays de taille moyenne et aux États les plus petits de faire sentir leur influence et de poursuivre des intérêts qui leur sont propres, car il suppose l'échange de droits et d'obligations spécifiques, sur une base contractuelle,

entre l'ensemble de ses membres en matière de politique commerciale et offre à chacun de ces derniers les moyens nécessaires pour défendre ses droits.

Dans l'ensemble, les règles l'Accord général épousent les objectifs de la politique commerciale canadienne et, dans une grande mesure, les pratiques traditionnelles du Canada en matière de commerce. Elles ont permis le maintien des préférences échangées avec les autres pays du Commonwealth, même si elles se sont sensiblement affaiblies. Le Canada a pu poursuivre sa politique traditionnelle qui consiste à protéger les produits de fabrication secondaire et introduire de nouvelles mesures de protection pour son secteur agricole, à la suite d'un élargissement de ses programmes de gestion de l'offre. Les règles de l'Accord général ont aidé le Canada à préserver les mécanismes antidumping qu'il avait établis il y a longtemps, de même que sa technique d'évaluation des marchandises aux fins de douane, du moins jusqu'à leur modification qui doit survenir dans un an ou deux. Les dispositions de sauvegarde de l'Accord ont été évoquées à diverses occasions pour introduire des mesures particulières contre des importations qui entravaient le commerce; en outre, pendant plus de vingt ans, l'Accord général a proposé d'autres moyens pour contrôler les importations de textiles et de vêtements "à bas prix de revient". Les règles de l'Accord général n'ont pas non plus empêché le Canada, au cours des dernières années, d'emboîter le pas aux États-Unis et à la Communauté européenne et de conclure un accord avec le Japon afin d'en restreindre les exportations d'automobiles. À certains égards, les règles de l'Accord général peuvent sembler laxistes vis-à-vis des mesures protectionnistes du Canada, c'est-à-dire pour l'intérêt de l'économie nationale ou des consommateurs canadiens. De fait cependant, ces règles permettent une souplesse d'exécution supérieure à celle de toutes les lois canadiennes sur le commerce; la nouvelle loi relative aux importations récemment promulguée par le Parlement est en partie conçue pour aider le gouvernement à mieux exploiter les règles de l'Accord général sur la réglementation des importations.

Pour les raisons expliquées plus haut, le Canada a habituellement favorisé un Accord général solide et a repoussé les propositions en vue d'en remettre les fonctions à d'autres organismes internationaux comme la CNUCED ou l'OCDE, voire d'en éroder les pouvoirs et le rôle dans le système commercial. Il semble que le Canada aurait intérêt à appuyer encore plus une expansion du rôle du GATT en tant qu'institution; ceci pourrait s'avérer réalisable, par exemple, par la consolidation des services d'information du GATT en matière de politique commerciale, ainsi que de ses services de recherche et d'analyse.

Le Canada a énormément profité de la libéralisation du marché international que l'on doit à l'Accord général. L'un de ses gains principaux concerne les fortes coupures tarifaires auxquelles les États-Unis ont consenti sur les exportations canadiennes et le fait que l'Accord interdit tout relèvement subséquent de ces tarifs. Comme on a pu le constater dans un autre chapitre, avec l'exportation des automobiles en franchise, près de 80 pour cent des exportations canadiennes aux États-Unis seront exemptées de droits une fois les décisions du Tokyo Round pleinement appliquées et au-delà de 90 pour cent des marchandises feront l'objet d'un tarif maximum de 5 pour cent. Le tarif douanier américain continuera cependant de se dresser contre l'exportation de certains produits canadiens et les droits antidumping et compensateurs pourraient harceler les exportateurs canadiens de même que laisser planer le doute sur les échanges bilatéraux.

De plus, diverses mesures dans les deux pays ont des effets antagonistes sur le développement du commerce bilatéral et peuvent avoir plus d'effets sur leurs intérêts mutuels que sur ceux des autres pays.

Depuis quelques années, le Canada redouble d'efforts afin d'abattre les obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges internationaux dans plusieurs grands secteurs des richesses naturelles, y compris les produits forestiers et les métaux non ferreux dans leurs formes brutes, semi-transformées et finies. Lors du Tokyo Round, le Canada avait préconisé une approche sectorielle aux négociations dans l'espoir de débarrasser ces secteurs de leurs obstacles. Des accords de libre-échange sectoriels entraîneraient l'élimination des tarifs progressifs qui peuvent se solder par un degré élevé de "protection" des produits transformés et finis issus des matières premières. La réalisation de tels accords est l'un des objectifs que poursuit le Canada dans sa participation aux efforts visant à consolider les règles de l'Accord général sur les contingents et les taxes appliqués aux exportations.

En ce qui concerne les importations, le Canada a raisonnablement contribué à la libéralisation des échanges internationaux; sa contribution comprend une réduction des tarifs douaniers, conformément aux accords du Kennedy Round et du Tokyo Round, et l'introduction d'un tarif de préférence générale vers le milieu des années 1970 pour une vaste gamme de produits importés des pays moins développés. Le tarif canadien n'a cependant diminué que très peu, sinon pas du tout, dans plusieurs grands secteurs d'un intérêt particulier pour les consommateurs, comme le textile, le vêtement et la chaussure. Ce qui est plus grave, au cours des dernières années, le Canada a imposé de nouvelles restrictions quantitatives ou intensifié les contrôles existants sur les importations de textiles, de vêtements et de chaussures de même que sur un nombre grandissant de produits agricoles; le Canada a emboîté le pas à d'autres pays en restreignant ses importations d'automobiles japonaises. À l'exception de ce dernier cas, les contrôles appliqués par le Canada sont conformes aux règlements du GATT. Ces restrictions quantitatives plus importantes reflètent en partie les pressions accrues des producteurs et des syndicats canadiens qui désirent être protégés contre les importations, mais aussi l'adoption de mesures protectionnistes similaires, voire plus importantes, par de plus grandes puissances commerciales, notamment les États-Unis et la Communauté européenne. Dans l'ensemble, le régime d'importation canadien n'est sans doute pas plus restrictif et est peut-être plus ouvert que celui de la plupart des autres pays industrialisés.

En règle générale, le système commercial multilatéral a bien servi les intérêts du Canada en tant que pays intermédiaire aux intérêts commerciaux nombreux et forts variés dont les principaux partenaires sont des pays plus importants; plus précisément, l'Accord général a permis au Canada de défendre ses intérêts et d'améliorer sa position à de nombreuses reprises. Comme on a pu le voir, l'Accord général a subi d'énormes contraintes ces dernières années qui ont fait de plus en plus apparaître sa fragilité. Il est désormais clair qu'une coopération plus intense est essentielle si l'on veut rétablir la confiance dans ce système, reprendre la marche vers un système commercial plus ouvert et adapter celui-ci de manière à résoudre plus efficacement et plus équitablement les problèmes commerciaux des années 1980. Le Canada devrait jouer un rôle dynamique sur ce plan en encourageant les efforts déployés dans ce sens et en y participant. La force

de l'Accord général revêt suffisamment d'importance pour le Canada pour que le bon fonctionnement et une amélioration graduelle du système constituent en eux-mêmes un objectif primordial de la politique commerciale nationale, laquelle ne devrait pas être perçue comme le simple prolongement d'une stratégie économique intérieure en pleine évolution. Par ailleurs, même si la possibilité de faire progresser les intérêts commerciaux du Canada sur une base bilatérale se manifeste de nouveau, surtout avec les États-Unis, il faudrait soigneusement veiller à ce que cette possibilité soit exploitée d'une manière qui n'affaiblira ni la force et ni le pouvoir des règles multilatérales, et partant, du GATT.

Renvois

1. Depuis quelques années, les rencontres quadrilatérales des ministres du commerce du Canada, de la Communauté européenne, du Japon et des États-Unis ont lieu trois ou quatre fois par année. Il n'existe pas d'entente officielle sur la fréquence des rencontres ni sur l'endroit où elles auront lieu. Ces dernières se caractérisent d'ailleurs par leur aspect officieux et le manque de publicité qui les entoure. Les deux rencontres les plus récentes, auxquelles a assisté le ministre canadien du Commerce international, l'honorable Gerald Regan, se sont déroulées à Ottawa, en septembre 1983, et en Floride, en février 1984.

2. On trouvera une analyse des forces économiques et politiques à long terme qui menacent le système commercial multilatéral dans C.M. Aho et T.O. Bayard, "The 1980's : Twilight of the Open Trading System?". Pour une étude des contraintes subies par le GATT et des recommandations en vue d'améliorer le système, lire M. Camps et W. Diebold, *The New Multilateralism: Can the World Trading System be Saved?* Dans leur ouvrage *Trade Policy in the 1980's*, C.F. Bergsten et W.R. Cline étudient les problèmes actuels du commerce international et les propositions visant à les résoudre dans le cadre du système commercial multilatéral. D'autres projets d'amélioration sont énoncés souvent dans G.K. Helleiner et coll., *Towards a New Bretton Woods: Challenges for the World Financial and Trading System*. Une analyse plus exhaustive des problèmes qui affligent le système commercial international se retrouve dans C.F. Bergsten et W.R. Cline (éd.), *Trade Policy in the 1980's*, qui constitue un ensemble de documents préparés à l'occasion d'un colloque de l'Institute for International Economics publié en juin 1982.

3. Le communiqué diffusé à la fin de la session ministérielle de novembre 1982 se retrouve dans GATT, Focus (décembre 1982) et dans GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément nº 29*.

4. New York Times (11 novembre 1983), p. 1 et déclarations attribuées aux autorités japonaises à Tokyo lors des visites du président Reagan et du premier ministre Trudeau, en novembre 1983.

Acronymes

ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique (pays d')
AEIE	Agence d'examen de l'investissement étranger
AELE	Association européenne de libre-échange
ALADI	Association latino-américaine d'intégration
ALALE	Association latino-américaine de libre-échange
ALT	Accord à long terme (textiles de coton)
AMF	Arrangement Multifibres
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
CAEM (=COMECON)	Conseil d'assistance économique mutuelle
CARICOM	Marché commun des Caraïbes
CCIPB	Commission du commerce international des produits de base (ONU)
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEE	Commission économique pour l'Europe (ONU)
CEE	Communauté économique européenne
CIOIC	Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce

CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et de développement
COCOM	Coordinating Committee for Multilateral Export Controls
CTV	Commission du textile et du vêtement (Canada)
DISC	Domestic International Sales Corporation (ÉU)
ECOSOC	Conseil économique et social (ONU)
FAO	Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (ONU)
FMI	Fonds monétaire international
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
ICCICA	Commission provisoire de coordination des ententes internationales relatives aux produits de base (ONU)
NCM	Négociations commerciales multilatérales
NOEI	Nouvel ordre économique international
NPF	Nation la plus favorisée
NPI	Nouveaux pays industriels
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OECE	Organisation européenne de coopération économique
OIC	Organisation internationale du commerce
ONU	Organisation des Nations Unies
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OST	Organe de surveillance des textiles (GATT)
OTC	Organization for Trade Cooperation
PAC	Politique agricole commune (Communauté économique européenne)
PB	Préférence britannique
PIPB	Programme intégré pour les produits de base (CNUCED)
PNB	Produit national brut
SGP	Système généralisé de préférences
TPG	Tarif de préférence générale
UDEAC	Union douanière et économique de l'Afrique centrale
UEP	Union européenne de paiements

Bibliographie

Aho, C. Michael et Bayard, Thomas O. "The 1980s: Twilight of the Open Trading System?" *The World Economy* 5 (décembre 1982): 379-406.

Annett, Douglas Rudyard. *British Preference in Canadian Commercial Policy*. Toronto: Ryerson Press, 1948.

Aubrey, H.G. *Atlantic Economic Cooperation: the Case of the OECD*. New York: Praeger for Council of Foreign Relations, 1967.

Balasa, Bela. *The Tokyo Round and the Developing Countries*. World Bank Staff Working Paper No. 370. Washington, D.C.: Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 1980.

Balasa, Bela. "World Trade and the International Economy: Trends, Prospects and Policies". In *World Trade: Constraints and Opportunities in the 1980s*. Paris: Institut Atlantique des affaires internationales, 1979.

Bergsten, C. Fred et Cline, William R. *Trade Policy in the 1980s*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1982.

Biggs, Margaret A. *Le dilemme : reconversion ou protectionnisme*. Ottawa: Institut Nord-Sud, 1980.

Blackhurst, Richard; Marian, Nicolas; et Tumlir, Jan. *Libéralisation des échanges commerciaux, protectionnisme et interdépendance*. Genève : GATT, 1977.

Blake, Gordon. *Customs Administration in Canada: An Essay in Tariff Technology*. Toronto: University of Toronto Press, 1957.

Brewer, Thomas L. "International Regulation of Restrictive Business Practices". *Journal of World Trade Law* 16 (mars/avril 1982): 108-18.

Brown, Christopher P. *The Political and Social Economy of Commodity Control*. New York: Praeger, 1980.

Brown, William Adams, fils. *The United States and the Restoration of World Trade*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1950.

Bureau des publications officielles des communautés européennes. *La politique agricole commune*. 2e édition. Luxembourg : Le Bureau, 1979.

Camps, Miriam et Diebold, William. *The New Multilateralism: Can the World Trading System Be Saved?* New York: Council on Foreign Relations, 1983.

Canada, Comité canadien du commerce et des tarifs douaniers. *Review of Developments in the Gatt Multilateral Trade Negotiations in Geneva*. Ottawa: Le Comité, 1977.

Canada. Ministère des Affaires extérieures, *La politique commerciale du Canada pour les années 80 : document de travail*. Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services, 1983.

Canada. Ministère des Affaires extérieures. *Documents relatifs aux affaires extérieures du Canada*, vol. 12(1946). Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1977.

Canada. Ministère des Affaires extérieures. "Government Response to the Report of the Parliamentary Task Force on North-South Relations". Ottawa : Le Ministère [1981].

Canada. Ministère des Affaires extérieures. *Une étude de la politique commerciale canadienne : document d'information sur la politique commerciale du Canada pour les années 1980*. Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services, 1983.

Canada. Ministère des Affaires extérieures. *Statements and Speeches, No. 47/20*. Ottawa: Le Ministère, 1947.

Canada. Ministère des Affaires extérieures. *Sommaire des ententes bilatérales du Canada prévoyant des restrictions sur les importations : textiles et vêtements*. Ottawa : Le Ministère, 1982.

Canada. Ministère des Finances. *Propositions relatives à la politique d'importation : un document de travail proposant des modifications aux lois visant les importations canadiennes*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1980.

Canada. Ministère de l'Industrie et du Commerce. *Canada's Trade Performance 1960-1977. Volume 1: General Developments*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1978.

Canada. Bureau du coordonnateur des négociations commerciales multilatérales. *Multilateral Trade Negotiations 1973-1979*. Ottawa: Le Bureau, 1979.

Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité permanent du commerce et des questions économiques. Sous-comité sur la politique d'importation. *Rapport sur*

la Loi sur les mesures spéciales d'importation. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1982.

Canada. Parlement. Comité sénatorial permanent des affaires étrangères. *Les relations commerciales Canada-États-Unis: volume III*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1982.

Canada. Groupe de travail parlementaire sur les relations Nord-Sud. *Rapport à la Chambre des communes sur les relations entre pays développés et pays en développement*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1980.

Canada. Commission du tarif. *Rapport de la Commission du tarif : Renvoi 161 relatif au rétablissement du tarif de préférence générale pour les importations de chaussures en caoutchouc*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1982.

Canada. Commission du tarif. *Accord du GATT sur l'évaluation en douane. Partie 1 : Projet d'amendement à la Loi sur les douanes*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1981.

Canada. Commission du tarif. *Accord du GATT sur l'évaluation en douane. Partie 2 : Modifications tarifaires possibles*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1983.

Canada. Commission du textile et du vêtement. *Enquête sur les vêtements : rapport au ministère de l'Industrie et du Commerce*. Ottawa: La Commission, 1977.

Canada. Commission du textile et du vêtement. *Enquête sur les textiles et les vêtements : rapport au ministère de l'Industrie et du Commerce*. Vol. 1 et vol. 2. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1980.

Caves, Richard E. et Jones, Ronald W. *World Trade and Payments: An Introduction*. 3e édition. Boston: Little, Brown, 1981.

Clark, M.G. "Canada-United States Trade Relations". *Canadian Business Review* 8 (printemps 1981): 48-52.

CNUCED. *Le protectionnisme et les aménagements de structure dans l'économie mondiale : rapport du secrétariat de la CNUCED*. (TD/B/881). Genève, 1982.

CNUCED. Secretary-General. *Assessment of the Results of the Multilateral Trade Negotiations*. Part I (TD/B/778) 12 février 1980; Part II (TD/B/778/Addition 1). Genève.

Coffey, Peter. *The External Economic Relations of the EEC*. London: Macmillan, 1976.

Cohn, Theodore. "Canada and the European Economic Community's Common Agricultural Policy: The Issue of Trade in Cheese". *Journal of European Integration* 1 (janvier 1978): 125-42.

Commission indépendante sur les questions de développement international. Willy Brandt, Président. *Nord-Sud : un programme de survie*. Londres : Pan Books, 1980.

Commonwealth Secretariat. *Protectionism: Threat to International Order. The Impact on Developing Countries*. Londres : Le Secrétariat, 1982.

Conseil économique du Canada. *Pour un avenir commun : une étude des relations entre le Canada et les pays en développement*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1978.

Conseil économique du Canada. *Au-delà des frontières : une nouvelle stratégie commerciale pour le Canada*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1975.

Corbo, Vittorio et Havrylyshyn, Oli. *Les relations commerciales entre le Canada et les pays en développement : la composition des exportations et des importations et les entraves au commerce. Étude à l'intention du Conseil économique du Canada*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1980.

Cuff, R.D. et Granatstein, J.L. *American Dollars - Canadian Prosperity: Canadian-American Economic Relations 1945-1950*. Toronto: Samuel-Stevens, 1978.

Curzon, Gerard. *Multilateral Commercial Diplomacy*. Londres: Michael Joseph, 1965.

Dam, Kenneth W. *The GATT: Law and International Economic Organization*. Chicago: University of Chicago Press, 1970.

Dauphin, Roma. *Les efforts de la libéralisation des échanges sur l'économie canadienne. Étude à l'intention du Conseil économique du Canada*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1978.

Diebold, William, fils. *The End of the ITO*. Essays in International Finance No. 16. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1952.

Drummond, Ian M. *Canada's Trade with the Communist Countries of Eastern Europe*. Montréal: Private Planning Association of Canada, 1966.

Eastman, S. Mack. *Canada at Geneva: An Historical Survey and Its Lessons*. Toronto: Ryerson, 1946.

Elliott, G.A. *Tariff Procedures and Trade Barriers: A Study of Indirect Protection in Canada and the United States*. Toronto: University of TorontoPress, 1955.

Evans, John W. *The Kennedy Round in American Trade Policy: The Twilight of the GATT?* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971.

Finlayson, Jock A. et Zacher, Mark W. "The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions". *International Organization* 35 (automne 1981):561-602.

Finlayson, Jock A. et Zacher, Mark W. "International Trade Institutions and the North/South Dialogue". *International Journal* 36 (automne 1981):732-65.

Fischer, Lewis A. "The Common Agricultural Policy of the EC: Its Impact on Canadian Agriculture". *Journal of European Integration* 3 (septembre 1979):29-50.

Forbes, J.D.; Hughes, D.R.; et Warley, T.K. *L'intervention de l'État dans le secteur agricole au Canada. Étude à l'intention du Conseil économique du Canada et de l'Institut de recherches politiques*. Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1982.

Forrester, G.H. et Islam, M.S. "The Generalized System of Preferences and the Canadian General Preferential Tariff". Ottawa: Commission du tarif, 1979.

Frank, Charles R., fils. *Foreign Trade and Domestic Aid*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1977.

Frank, Isaiah. "The 'Graduation' Issue for the LDCS". *Journal of World Trade Law* 13 (juillet-août 1979):289-302.

Friesen, Connie M. *The Political Economy of East-West Trade*. New York: Praeger, 1976.

Gardner, Richard N. *Sterling-Dollar Diplomacy: The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*. Édition augmentée. New York: McGraw-Hill, 1969.

GATT. *Index analytique*. Troisième révision. Genève: Le Secrétariat, 1970.

GATT. *Instruments de base et documents divers, volume 4*. Genève: Le Secrétariat, 1969.

GATT. *Le GATT : ce qu'il est, ce qu'il fait*. Genève: Le Secrétariat, 1982.

GATT. *L'évolution du commerce international*. Genève: GATT, 1958.

GATT, Directeur général. *Les négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round (1979)* et *Rapport additionnel (1980)*. Genève: Le Secrétariat.

Georgetown University Law Center. "Symposium on the Multilateral Trade Agreements". *Law and Policy in International Business* 11 (nº 4, 1979) et 12 (nº 1, 1980).

Golt, S. *The GATT Negotiations 1973-1975: A Guide to the Issues*. Londres : British-North American Committee, 1974.

Golt, S. *The GATT Negotiations 1973-1979: The Closing Stage*. Londres : British-North American Committee, 1978.

Gosovic Branislav. *UNCTAD: Conflict and Compromise*. La Haye: A.W. Sijthoff-Leiden, 1971.

Granatstein, J.L. *A Man of Influence: Norman A. Robertson and Canadian Statecraft 1929-1968*. Ottawa: Deneau, 1981.

Grey, Rodney de C. *The Development of the Canadian Anti-dumping System*. Montréal: Private Planning Association of Canada, 1973.

Grey, Rodney de C. "The General Agreement After the Tokyo Round". In John Quinn and Philip Slayton, éd., *Non-Tariff Barriers After the Tokyo Round*, p. 3-18. Montréal: Institut de recherches politiques, 1982.

Grey, Rodney de C. *Trade Policy in the 1980s: An Agenda for Canadian-U.S. Relations*. Montréal: Institut C.D. Howe, 1981.

Grey, Rodney de C. *United States Trade Policy Legislation: A Canadian View*. Montréal: Institut de recherches politiques, 1982.

Haviland, William E. *International Commodity Agreements*. Montréal: Private Planning Association of Canada, 1963.

Hawkins, Harry C. *Commercial Treaties and Agreements; Principles and Practice*. New York: Rinehart, 1951.

Hay, Keith A.J. et Lovatt, Masako Oashi. *Canadian Food for Japan*. A study prepared for the Canada-Japan Trade Council. Ottawa: Econolynx International, 1983.

Helleiner, G.K. et coll. *Towards a New Bretton Woods: Challenges for the World Financial and Trading System*. Londres: Commonwealth Secretariat, 1983.

Henderson, Michael. "The OECD as an Instrument of National Policy". *International Journal* 36 (automne 1981): 793-814.

Hudek, Robert E. *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*. New York: Praeger, 1975.

Hufbauer, G.C.; Erb, J. Shelton; et Starr, H.P. "The GATT Codes and the Unconditional Most-Favored-Nation Principle". *Law and Policy in International Business* 12 (nº 1, 1980): 59-93.

Jackson, John H. "The Crumbling Institutions of the Liberal Trading System". *Journal of World Trade Law* 12 (mars-avril 1978): 93-106.

Jackson, John H. *World Trade and the Law of GATT*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1969.

Jenkins, Gelnn P. *Costs and Consequences of the New Protectionism: The Case of the Canadian Clothing Industry*. Ottawa: Institut Nord-Sud, 1980.

Johnston, Charles R., fils. "United States Trade Agreements Act of 1979: Introductory Note". *International Legal Materials* 18 (septembre 1979): 1256-58.

Kock, Karin. *International Trade Policy and the GATT 1947-1967*. Stockholm: Almqvist and Wiksell, 1969.

Kostecki, M.M. *East-West Trade and the GATT System*. Londres: St. Martin's Press for Trade Policy Research Centre, 1978.

Krauss, Melvyn B. *The New Protectionism: The Welfare State and International Trade*. New York: International Center for Economic Policy Studies, 1978.

Labib, H. et Ritter, A. "Stabilizing the International Copper Market: The Viability and Impacts of Alternate Market Management Arrangements", *Canadian Journal of Development Studies* 2 (1981): 70-115.

Law, Alton D. *International Commodity Agreements: Setting, Performance, and Prospects*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1975.

Lazar, Fred. *The New Protectionism: Non-Tariff Barriers and Their Effects on Canada*. Toronto: James Lorimer for Canadian Institute for Economic Policy, 1981.

Letiche, John M. *Reciprocal Trade Agreements in the World Economy*. New York: King's Crown Press, 1948.

MacBean, Alasdair. *A Positive Approach to the International Economic Order. Part I: Trade and Structural Adjustment*. Londres: British-North American Committee, 1978.

Mackintosh, W.A. *The Economic Background of Dominion-Provincial Relations*. Study prepared for the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations. Ottawa: Imprimeur du Roi, 1939.

Masters, Donald C. *The Reciprocity Treaty of 1854*. Toronto: McClelland and Stewart, 1963.

McDiarmid, Orville John. *Commercial Policy in the Canadian Economy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1946.

McMillan, Carl H. *Canada's Postwar Economic Relations with the U.S.S.R.: An Appraisal*. Ottawa: Carleton University, Institute of Soviet and East European Studies, 1980.

Moroz, A.R. et Back, K.J. "Prospects for a Canada-United States Bilateral Free Trade Agreement: The Other Side of the Fence". *International Journal* 36 (automne 1981): 827-50.

Myrdal, Gunnar. "Twenty Years of the United Nations Economic Commission for Europe". *International Organization* 22 (été 1968): 617-28.

Nadeau, Bertrand. "L'entrée de la Grande-Bretagne dans le marché commun et les exportations agricoles du Canada à ce pays". Thèse de recherche pour la Norman Paterson School of International Affairs. Ottawa: Carleton University, 1983.

Nappi, Carmine. *Commodity Market Controls: A Historical Review*. Lexington, Mass.: D.C. Heath, 1979.

Nations Unies. *Three Decades of the United Nations Economic Commission for Europe*. New York: N.U., 1978.

Nelson, Douglas R. *The Political Structure of the New Protectionism*. World Bank Staff Working Paper No. 471. Washington, D.C.: Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 1981.

Nicol, Davidson; Echeverria Luis; et Peccei, Aurelio, éd. *Regionalism and the New International Economic Order*. New York: Pergamon Press, 1981.

Nowzad, Barham. *The Rise in Protectionism*. IMF Pamphlet Series No. 24. Washington, D.C.: Fonds monétaire international, 1978.

Organisation de coopération et de développement économiques. *Activités de l'OCDE : Rapport du Secrétaire général*. Paris: OCDE.

Organisation de coopération et de développement économiques. *Policy Perspectives for International Trade and Economic Relations*. Report of the High Level Group on Trade and Related Problems to the Secretary-General of OECD. Paris: OCDE, 1972.

Organisation européenne de coopération économique. *A Decade of Co-operation: Achievements and Prospects*. Neuvième rapport annuel de l'OCDE.

Patterson, Gardner. *Discrimination in International Trade: The Policy Issues 1945-1965*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1966.

Pearson, Charles et Salembrier, Gerry. *Trade, Employment, and Adjustment*. Montréal: Institut de recherches politiques, 1983.

Perez-Guerrero, Manuel. *UNCTAD's Contribution to a Just and Durable Peace*. Genève: Graduate Institute of International Studies, 1970.

Perlow, Gary H. "The Multilateral Supervision of International Trade: Has the Textiles Experiment Worked?" *American Journal of International Law* 75 (janvier 1981): 93-133.

Pestieau, Caroline. *The Canadian Textile Policy: A Sectoral Trade Adjustment Strategy?* Montréal: Institut C.D. Howe, 1976.

Pestieau, Caroline. *The Sector Approach to Trade Negotiations: Canadian and U.S. Interests*. Montréal: Institut C.D. Howe, 1976.

Plumptre, A.F.W. *Three Decades of Decision: Canada and the World Monetary System, 1944-75*. Toronto: McClelland and Stewart, 1977.

Plumptre, Wynne. "Exports to the United States". In J. Douglas Gibson, éd., *Canada's Economy in a Changing World*, pp. 208-43. Toronto: Macmillan, 1948.

Pomeranz, Morton. "Toward a New International Order in Government Procurement". *Law and Policy in International Business* 11 (1979): 1263-1300.

Preeg, Ernest. *Traders and Diplomats: An Analysis of the Kennedy Round of Negotiations Under the General Agreement on Tariffs and Trade*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1970.

Protheroe, David R. *Imports and Politics: Trade Decision Making in Canada, 1968-1979*. Montréal: Institut de recherches politiques, 1980.

Reuber, Grant L. *Canada's Interest in the Trade Problems of Less-Developed Countries*. Montréal: Private Planning Association of Canada, 1964.

Robertson, Charles L. "The Creation of UNCTAD". *In* Robert W. Cox, éd., *International Organization: World Politics*, p. 258-74. Londres: Macmillan, 1969.

Rothstein, Robert L. *Global Bargaining: UNCTAD and the Quest for a New International Economic Order*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1979.

Sharp, Mitchell. "Introduction". In Philip E. Uren, éd., *East-West Trade*, pp. xiii-xvi. Toronto: Canadian Institute of International Affairs, 1966.

Sharp, Walter R. *The United Nations Economic and Social Council*. New York: Columbia University Press, 1969.

Société des nations. *Commercial Policy in the Interwar Period: International Proposals and National Policies*. Genève : Le Secrétariat, 1942.

Société des nations. *Commercial Policy in the Post-War World: Report of the Economic and Financial Committees*. Genève: Le Secrétariat, 195.

Stanford, J.S. "The Application of the Sherman Act to Conduct Outside the United States: A View from Abroad". *Cornell International Law Journal* 11 (été 1978): 195-214.

Stegemann, Klaus. *Canadian Non-Tariff Barriers to Trade*. Montréal: Private Planning Association of Canada, 1973.

Swann, Dennis, *The Economics of the Common Market*, 2e édition. Londres: Penguin, 1972.

Trade Policy Research Centre. Advisory Group. *Towards an Open World Economy*. Londres: Macmillan pour le Centre, 1972.

van Meerhaeghe, Marcel A. *A Handbook of International Economic Institutions*. La Haye: Martinus Nijhoff, 1980.

Veatch, Richard. *Canada and the League of Nations*. Toronto: University of Toronto Press, 1975.

Warley, T.K. *Agriculture in an Interdependent World: U.S. and Canadian Perspectives*. Montréal: Comité américain-canadien, 1977.

Wilcox, Clair. *A Charter for World Trade*. New York: Macmillan, 1949.

Wilgress, Dana. *Memoirs*. Toronto: Ryerson Press, 1967.

Wilgress, L.D. *Canada's Approach to Trade Negotiations*. Montréal: Private Planning Association of Canada, 1963.

Wilkinson, B.W. *Canada in a Changing World Economy*. Montréal: Institut C.D. Howe, 1980.

Wilson, Charles F. *Grain Marketing in Canada*. Winnipeg: Canadian International Grains Institute, 1979.

Winham, Gilbert R. "Bureaucratic Politics and Canadian Trade Negotiations". *International Journal* 34 (hiver 1978-1979): 64-90.

Wolf, Martin. *Adjustment Policies and Problems in Developed Countries*. World Bank Staff Working Paper No. 349. Washington, D.C.: Banque internationale pour la reconstruction et le développement, 1979.

Wonnacott, Ronald J. *Options commerciales du Canada. Étude à l'intention du Conseil économique du Canada*. Ottawa: Information Canada, 1975.

Young, John H. Canadian Commercial Policy. *Étude à l'intention de la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques*. Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1957.

Membres de l'Institut

Conseil d'administration

L'Honorable John B. Aird, O.C., C.R. (Président honoraire)
Air & Berlis, Toronto

L'Honorable Robert L. Stanfield, C.P., C.R. (Président)
Ottawa

Roger Charbonneau (Vice-président)
Président du conseil d'administration, Banque nationale de Paris (Canada), Montréal

Robert Bandeen
Président et administrateur en chef, Cluny Corporation, Toronto

Larry I. Bell
Administrateur en chef, Vancouver City Savings Credit Union

Louis A. Desrochers, C.R.
McCuaig, Desrochers, Edmonton

Peter C. Dobell
Directeur, Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, Ottawa

Rod Dobell
Président, Institut de recherches politiques, Victoria

Regis Duffy
Président, Diagnostic Chemicals Ltd., Charlottetown

James D. Fleck
Faculté des sciences de la gestion, Université de Toronto

Peter C. Godsoe
Vice-président du conseil d'administration, Banque de Nouvelle-Écosse, Toronto

Dianne I. Hall
Vice-présidente supérieure, NOVA, AN ALBERTA CORPORATION, Calgary

David Hennigar
Directeur régional de l'Atlantique, Burns Fry Limited, Halifax

Roland J. Lutes, C.A.
Clarkson Gordon, Montréal

Tom Pepper
Pepper Consultants Ltd., Saskatoon

Guy Roberge, C.R.
Conseil, Clarkson, Tétrault, Ottawa

Thérèse P. Sévigny
Vice-présidente à la communication, Société Radio-Canada, Ottawa

Robert K. Siddall
Vice-président supérieur et secrétaire, The Great-West Life Assurance Co., Winnipeg

Marc-Adélard Tremblay, O.C.
Département d'anthropologie, Université Laval, Sainte-Foy

Président

Rod Dobell

Vice-président et secrétaire-trésorier

Peter C. Dobell

Comité des investissements

Peter C. Godsoe (Président)
Robert Bandeen
Marcel Cazavan
Peter C. Dobell
Michael Koerner

Comité exécutif

Hon. Robert L. Stanfield (Président)
Robert Charbonneau (Vice-président)
Peter C. Dobell
Rod Dobell
James D. Fleck
Roland J. Lutes

Commission de direction

Membres à titre personnel

Stefan Dupré (Président)
Département de sciences politiques, Université de Toronto

Doris H. Anderson, O.C.
Toronto

Marie-Andrée Bertrand
École de criminologie, Université de Montréal

Roger A. Blais, O.C.
Directeur, R-D coopératifs, École polytechnique de Montréal

George Cooper, C.R.
McInnes, Cooper and Robertson, Halifax

James S. Cowan, C.R.
Associé, Stewart, MacKeen & Covert, Halifax

V. Edward Daughney
Président, First City Trust Company, Vancouver

Wendy Dobson
Présidente, Institut C.D. Howe, Toronto

H.E. Duckworth, O.C.
Chancelier, Université du Manitoba, Winnipeg

Marc Eliesen
Membre du Conseil d'administration, Manitoba Energy Authority, Winnipeg

Emery Fanjoy
Secrétaire, Conseil des premiers ministres des Maritimes, Halifax

Allan K. Gillmore
Directeur exécutif, Association des universités et collèges du Canada, Ottawa

Donald Glendenning
Président, Collège Holland, Charlottetown

Margaret C. Harris
Présidente sortante, Conseil national des femmes canadiennes, Saskatoon

Richard W. Johnston
Président, Spender Stuart & Associates, Toronto

Leon Katz, O.C.
Saskatoon

David Leighton
Directeur, Centre national pour la recherche en gestion et le développement, Université de Western Ontario, London

Terrence Mactaggart
Directeur de la gestion, Sound Linked Data Inc., Mississauga

Claude Morin
École nationale d'administration publique, Québec

Milan Nastich
Canadian General Investments Limited, Toronto

William A. W. Neilson
Doyen, Faculté de droit, Université de Victoria

Roderick C. Nolan, Ing.
Président, Neill & Gunter Limited, Fredericton

Robert J. Olivero
Secrétariat des Nations Unies, New York

Gordon F. Osbaldeston
Chercheur supérieur, École d'administration des affaires, Université de Western Ontario, London.

Garnet T. Page, O.C.
Calgary

Gilles Paquet
Doyen, Faculté d'administration, Université d'Ottawa

K. George Pedersen
Président, Université de Western Ontario, London

Marilyn L. Pilkington
École de droit Osgoode Hall, Toronto

Stuart L. Smith
Président, Conseil des sciences du Canada, Ottawa

Eldon D. Thompson
Président, Télésat, Vanier

Israel Unger
Département de chimie, Université du Nouveau-Brunswick, Fredericton

Philip Vineberg, O.C., C.R.
Phillips & Vineberg, Montréal

Norman Wagner
Président et vice-chancelier, Université de Calgary

Ida Wasacase, M.C.
Winnipeg

Ronald L. Watts
Département des études politiques, Université Queen's, Kingston

R. Sherman Weaver
Directeur, Centre de l'environnement de l'Alberta, Vegreville

Biossom Wigdor
Directeur, Programme de gérontologie, Université de Toronto

Représentants des gouvernements

Roger Burke, Ile-du-Prince-Édouard
Herb Clarke, Terre-Neuve
Joseph H. Clarke, Nouvelle-Écosse
Christian Dufour, Québec
Hershell Ezrin, Ontario
George Ford, Manitoba
Barry Mellon, Alberta
Geoffrey Norquay, Ottawa
John H. Parker, Territoires du Nord-Ouest
Norman Riddell, Saskatchewan
Eloise Spitzer, Yukon
Barry Toole, Nouveau-Brunswick
Gérard Veilleux, Ottawa

Direction de l'Institut

Rod Dobell	Président
Peter Dobell	Vice-président et secrétaire-trésorier
Yvon Gasse	Directeur, Programme sur la petite et moyenne entreprise
Barbara L. Hodgins	Directrice, Programme sur les ressources de l'Ouest
John Langford	Directeur, Programme sur la capacité de gouverner
Barry Lesser	Directeur, Programme des études de la société à l'âge de l'informatique
Shirley Seward	Directrice, Programme d'études en politique sociale
Frank Stone	Directeur, Programme d'économie internationale
Parker Staples	Directeur, Services financiers
Donald Wilson	Directeur, Communications
Louis Vagianos	Directeur, Service de publication
Tom Kent	Rédacteur en chef, *Policy Options politiques*

Chercheurs émérites et invités :

Edgar Gallant	Chercheur émérite
Tom Kent	Chercheur émérite
Eric Kierans	Chercheur émérite
Jean-Luc Pepin	Chercheur émérite
Gordon Robertson	Chercheur émérite
David Burgess	Chercheur invité
Barry Cooper	Chercheur invité

Publications Disponibles – Janvier 1987

Envoyer les commandes à :

Institut de recherches politiques
C.P. 3670 Sud
Halifax (Nouvelle-Écosse)
B3J 3K6

Leroy O. Stone & Claude Marceau	*Canadian Population Trends and Public Policy Through the 1980s*. 1977 4,00 $
Raymond Breton	*The Canadian Condition: A Guide to Research in Public Policy*. 1977 2,95 $
J.W. Rowley & W.T. Stanbury (éd.)	*Competition Policy in Canada: Stage II, Bill C-13*. 1978 12,95 $
C.F. Smart & W.T. Stanbury (éd.)	*Studies on Crisis Management*. 1978 9,95 $
W.T. Stanbury (éd.)	*Studies on Regulation in Canada*. 1978 9,95 $
Michael Hudson	*Canada in the New Monetary Order: Borrow? Devalue? Restructure!* 1978 6,95 $
David K. Foot (éd.)	*Public Employment and Compensation in Canada: Myths and Realities*. 1978 10,95 $

Raymond Breton & Gail Grant Akian	*Urban Institutions and People of Indian Ancestry: Suggestions for Research*. 1979 3,00 $
Thomas H. Atkinson	*Trends in Life Satisfaction Among Canadians, 1968-1977*. 1979 3,00 $
W.E. Cundiff & Mado Reid (éd.)	*Issues in Canadian/U.S. Transborder Computer Data Flows*. 1979 6,50 $
Meyer W. Bucovetsky (éd.)	*Studies in Public Employment and Compensation in Canada*. 1979 14,95 $
Richard French & André Béliveau	*The RCMP and the Management of National Security*. 1979 6,95 $
G. Bruce Doern & Allan M. Maslove (éd.)	*The Public Evaluation of Government Spending*. 1979 10,95 $
Leroy O. Stone & Michael J. MacLean	*Future Income Prospects for Canada's Senior Citizens*. 1979 7,95 $
Richard M. Bird	*The Growth of Public Employment in Canada*. 1979 12,95 $
Richard J. Schultz	*Federalism and the Regulatory Process*. 1979 1,50 $
Richard J. Schultz	*Le fédéralisme et le processus de réglementation*. 1979 1,50 $
Elliot J. Feldman & Neil Nevitte (éd.)	*The Future of North America: Canada, the United States, and Quebec Nationalism*. 1979 7,95 $
David R. Protheroe	*Imports and Politics: Trade Decision Making in Canada, 1968-1979*. 1980 8,95 $
G. Bruce Doern	*Government Intervention in the Canadian Nuclear Industry*. 1980 8,95 $
G. Bruce Doern & Robert W. Morrison (éd.)	*Canadian Nuclear Policies*. 1980 14,95 $
Allan M. Maslove & Gene Swimmer	*Wage Controls in Canada: 1975-78: A Study of Public Decision Making*. 1980 11,95 $
T. Gregory Kane	*Consumers and the Regulators: Intervention in the Federal Regulatory Process*. 1980 10,95 $
Réjean Lachapelle & Jacques Henripin	*La situation démolinguistique au Canada : évolution passée et prospective*. 1980 24,95 $
Albert Breton & Anthony Scott	*The Design of Federations*. 1980 6,95 $

A.R. Bailey & D.G. Hull	*The Way Out: A More Revenue-Dependent Public Sector and How It Might Revitalize the Process of Governing*. 1980 6,95 $
David R. Harvey	*Christmas Turkey or Prairie Vulture? An Economic Analysis of the Crow's Nest Pass Grain Rates*. 1980 10,95 $
Donald G. Cartwright	*Official Language Populations in Canada: Patterns and Contacts*. 1980 4,95 $
Richard M. Bird	*Taxing Corporations*. 1980 6,95 $
Leroy O. Stone & Susan Fletcher	*A Profile of Canada's Older Population*. 1980 7,95 $
Peter N. Nemetz (éd.)	*Resource Policy: International Perspectives*. 1980 18,95 $
Keith A.J. Hay (éd.)	*Canadian Perspectives on Economic Relations With Japan*. 1980 18,95 $
Dhiru Patel	*Dealing With Interracial Conflict: Policy Alternatives*. 1980 5,95 $
Raymond Breton & Gail Grant	*La langue de travail au Québec : synthèse de la recherche sur la rencontre de deux langues*. 1981 10,95 $
David M. Cameron (éd.)	*Regionalism and Supranationalism: Challenges and Alternatives to the Nation-State in Canada and Europe*. 1981 9,95 $
Heather Menzies	*Women and the Chip: Case Studies of the Effects of Informatics on Employment in Canada*. 1981 8,95 $
H.V. Kroeker (éd.)	*Sovereign People or Sovereign Governments*. 1981 12,95 $
Peter Aucoin (éd.)	*The Politics and Management of Restraint in Government*. 1981 17,95 $
Nicole S. Morgan	*Nowhere to Go? Possible Consequences of the Demographic Imbalance in Decision-Making Groups of the Federal Public Service*. 1981 8,95 $
Nicole S. Morgan	*Où aller? Les conséquences prévisibles des déséquilibres démographiques chez les groupes de décision de la fonction publique fédérale*. 1981 8,95 $
Raymond Breton, Jeffrey G. Reitz & Victor F. Valentine	*Les frontières culturelles et la cohésion du Canada*. 1981 18,95 $
Peter N. Nemetz (éd.)	*Energy Crisis: Policy Response*. 1981 10,95 $

James Gillies	*Where Business Fails*. 1981 9,95 $
Allan Tupper & G. Bruce Doern (éd.)	*Public Corporations and Public Policy in Canada*. 1981 16,95 $
Réjean Lachapelle & Jacques Henripin	*The Demolinguistic Situation in Canada: Past Trends and Future Prospects*. 1982 24,95 $
Irving Brecher	*Canada's Competition Policy Revisited: Some New Thoughts on an Old Story*. 1982 3,00 $
Ian McAllister	*Regional Development and the European Community: A Canadian Perspective*. 1982 13,95 $
Donald J. Daly	*Canada in an Uncertain World Economic Environment*. 1982 3,00 $
W.T. Stanbury & Fred Thompson	*Regulatory Reform in Canada*. 1982 7,95 $
Robert J. Buchan, C. Christopher Johnston, T. Gregory Kane, Barry Lesser, Richard J. Schultz & W.T. Stanbury	*Telecommunications Regulation and the Constitution*. 1982 18,95 $
Rodney de C. Grey	*United States Trade Policy Legislation: A Canadian View*. 1982 7,95 $
John Quinn & Philip Slayton (éd.)	*Non-Tariff Barriers After the Tokyo Round*. 1982 17,95 $
Stanley M. Beck & Ivan Bernier (éd.)	*Canada and the New Constitution: The Unfinished Agenda, 2 vols*. 1982 10,95 $
R. Brian Woodrow & Kenneth B. Woodside (éd.)	*The Introduction of Pay-TV in Canada: Issues and Implications*. 1982 14,95 $
E.P. Weeks & L. Mazany	*The Future of the Atlantic Fisheries*. 1983 5,00 $
Douglas D. Purvis (éd.), assisté de Frances Chambers	*The Canadian Balance of Payments: Perspectives and Policy Issues*. 1983 24,95 $
Roy A. Matthews	*Canada and the "Little Dragons": An Analysis of Economic Developments in Hong Kong, Taiwan, South Korea and the Challenge/Opportunity They Present for Canadian Interests in the 1980s*. 1983 11,95 $
Charles Pearson & Gerry Saiembier	*Trade, Employment, and Adjustment*. 1983 5,00 $
Steven Globerman	*Cultural Regulation in Canada*. 1983 11,95 $

F.R. Flatters & R.G. Lipsey	*Common Ground for the Canadian Common Market.* 1983 5,00 $
Frank Bunn, assisté de U. Domb, D. Huntley, H. Mills, H. Silverstein	*Oceans from Space: Towards the Management of Our Coastal Zones.* 1983 5,00 $
C.D. Shearing & P.C. Stenning	*Private Security and Private Justice: The Challenge of the 80s.* 1983 5,00 $
Jacob Finkelman & Shirley B. Goldenberg	*Collective Bargaining in the Public Service: The Federal Experience in Canada. 2 vols.* 1983 29,95 $
Gail Grant	*The Concrete Reserve: Corporate Programs for Indians in the Urban Work Place.* 1983 5,00 $
Owen Adams & Russell Wilkins	*Healthfulness of Life.* 1984 8,00 $
Yoshi Tsurumi avec Rebecca R. Tsurumi	*Sogoshosha: Engines of Export-Based Growth (Edition révisée).* 1984 10,95 $
Raymond Breton & Gail Grant (éd.)	*The Dynamics of Government Programs for Urban Indians in the Prairie Provinces.* 1984 19,95 $
Frank Stone	*Canada, The Gatt and the International Trade System.* 1984 15,00 $
Pierre Sauvé	*Private Bank Lending and Developing-Country Debt.* 1984 10,00 $
Mark Thompson & Gene Swimmer (éd.)	*Conflict or Compromise: The Future of Public Sector Industrial Relations.* 1984 15,00 $
Samuel Wex	*Instead of FIRA: Autonomy for Canadian Subsidiaries.* 1984 8,00 $
R.J. Wonnacott	*Selected New Developments in International Trade Theory.* 1984 7,00 $
R.J. Wonnacott	*Agressive US Reciprocity Evaluated with a New Analytical Approach to Trade Conflicts.* 1984 8,00 $
Richard W. Wright	*Japanese Business in Canada: The Elusive Alliance.* 1984 12,00 $
Paul K. Gorecki & W.T. Stanbury	*The Objectives of Canadian Competition Policy, 1888-1983.* 1984 15,00 $
Michael Hart	*Some Thoughts on Canada-United States Sectoral Free Trade.* 1985 7,00 $

J. Peter Meekison, Roy J. Romanow & William D. Moull	*Origins and Meaning of Section 92A: The 1982 Constitutional Amendment on Resources*. 1985 10,00 $
Colloque (présentations)	*Canada and International Trade. Volume un: Major Issues of Canadian Trade Policy. Volume deux: Canada and the Pacific Rim*. 1985 25,00 $ (les deux volumes)
A.E. Safarian	*Foreign Direct Investment: A Survey of Canadian Research*. 1985 8,00 $
Joseph R. D'Cruz & James D. Fleck	*Canada Can Compete! Strategic Management of the Canadian Industrial Portfolio*. 1985 18,00 $
Barry Lesser & Louis Vagianos	*Computer Communications and the Mass Market in Canada*. 1985 10,00 $
W.R. Hines	*Trade Policy Making in Canada: Are We Doing It Right?* 1985 10,00 $
Bertrand Nadeau	*Britain's Entry into the European Economic Community and its Effect on Canada's Agricultural Exports*. 1985 10,00 $
Paul Hubert	*Promoting Timber Cropping: Policies toward Non-Industrial Forest Owners in New Brunswick*. 1985 10,00 $
Gordon Robertson	*Northern Provinces: A Mistaken Goal*. 1985 8,00 $
Petr Hanel	*La technologie et les exportations canadiennes du matériel pour la filière bois-papier*. 1985 20,00 $
Russel M. Wills, Steven Globerman & Peter J. Booth	*Software Policies for Growth and Export*. 1986 15,00 $
Marc Malone	*Une place pour le Québec au Canada*. 1986 20,00 $
A.R. Dobell & S.H. Mansbridge	*The Social Policy Process in Canada*. 1986 8,00 $
William D. Shipman (éd.)	*Trade and Investment Across the Northeast Boundary: Quebec, the Atlantic Provinces, and New England*. 1986 20,00 $
Nicole Morgan	*Implosion: An Analysis of the Growth of the Federal Public Service in Canada (1945-1985)*. 1986 20,00 $
Nicole Morgan	*Implosion : analyse de la croissance de la Fonction publique fédérale canadienne (1945-1985)*. 1986 20,00 $

William A.W. Neilson & Chad Gaffield (éd.)	*Universities in Crisis: A Mediaeval Institution in the Twenty-first Century.* 1986 20,00 $
Fred Wien	*Rebuilding the Economic Base of Indian Communities: The Micmac in Nova Scotia.* 1986 20,00 $
D.M. Daly & D.C. MacCharles	*Canadian Manufactured Exports: Constraints and Opportunities.* 1986 20,00 $
Gerald d'Amboise, Yvon Gasse & Rob Dainow	*The Smaller, Independent Manufacturer: 12 Quebec Case Studies.* 1986 20,00 $
David J. Roy & Maurice A.M. de Wachter	*The Life Technologies and Public Policy.* 1986 20 $
David Feeny, Gordon Guyatt & Peter Tugwell (éd.)	*Health Care Technology: Effectiveness, Efficiency, and Public Policy.* 1986 20,00 $
Colloque international	*Les répercussions de l'informatisation en milieu de travail / The Impact of New Information Technologies on the Workplace.* 1986 20,00 $
N.G. Papadopoulos	*Canada and the European Community: An Uncomfortable Partnership?* 1986 15,00 $
W.T. Stanbury (éd.)	*Telecommunications Policy and Regulation: The Impact of Competition and Technological Change.* 1986 22,00 $
James Gillies	*Facing Reality: Consultation, Consensus and Making Economic Policy for the 21st Century.* 1986 15,95 $
Atelier international	*The Management of Water Resources – Proceedings / La gestion des ressources en eau – Actes.* 1986 20,00 $
Bryan Schwartz	*First Principles, Second Thoughts: Aboriginal Peoples, Constitutional Reform and Canadian Statecraft.* 1987 25,00 $
William J. Coffey & Mario Polèse (éd.)	*Still Living Together: Recent Trends and Future Directions in Canadian Regional Development.* 1987 25,00 $

The Institute for Research on Public Policy
L'Institut de recherches politiques

A national, independent, research organization
Un organisme de recherche national et indépendant

Founded in 1972, The Institute for Research on Public Policy is a national organization whose independence and autonomy are ensured by the revenues of an endowment fund which is supported by the federal and provincial governments and by the private sector. In addition, the Institute receives grants and contracts from governments, corporations and foundations to carry out specific research projects.

The *raison d'être* of the Institute is threefold:

- To act as a catalyst within the national community by helping to facilitate informed public debate on issues of major public interest
- To stimulate participation by all segments of the national community in the process that leads to public policy making
- To find practical solutions to important public policy problems, thus aiding in the development of sound public policies.

The Institute is governed by a Board of Directors, which is the decision-making body, and a Council of Trustees, which advises the Board on matters related to the research direction of the Institute. Day-to-day administration of the Institute's policies, programs and staff is the responsibility of the president.

The Institute operates in a decentralized way, employing researchers located across Canada. This ensures that research undertaken will include contributions from all regions of the country.

Wherever possible, the Institute will try to promote public understanding of, and discussion on, issues of national importance, with clarity and impartiality. Conclusions or recommendations in the Institute's publications are solely those of the author and should not be attributed to the Board of Directors, Council of Trustees, or contributors to the Institute.

The president bears final responsibility for the decision to publish a manuscript under the Institute's imprint. In reaching this decision, he is advised on the accuracy and objectivity of a manuscript by both Institute staff and outside reviewers Publication of a manuscript signifies that it is deemed to be a competent treatment of a subject worthy of public consideration.

Frank Stone

Le système d'échanges internationaux créé au sortir de la Deuxième Guerre mondiale représente l'une des plus brillantes tentatives de coopération internationale. Le Canada a joué un rôle déterminant dans la mise en place et l'exploitation subséquente de ce système. Cependant, les troubles économiques qui ont secoué le monde au cours des dernières années l'ont mis à rude épreuve et ont ébranlé les principes mêmes qui en sont la base.

Dans cet ouvrage, l'auteur examine les origines, la structure et le fonctionnement du GATT ainsi que des divers arrangements et institutions internationaux qui constituent la trame du système d'échanges multilatéraux dans une perspective canadienne. Il se penche également sur les principaux développements et les grandes questions relatifs à ce système d'un intérêt particulier pour le Canada. Enfin, il dresse le bilan des points forts et des faiblesses du système sous sa forme actuelle.

Plus destiné au profane qu'au spécialiste, cet ouvrage devrait s'avérer d'une grande utilité à tous ceux qui, fussent-ils ou non membres du gouvernement, oeuvrent dans le secteur de la politique commerciale, de même qu'à tous ceux qui enseignent ou étudient le commerce international.

ISSN 0826-4384
ISBN 0-88645-075-6

The Institute for Research on Public Policy
L'Institut de recherches politiques
A national, independent, research organization
Un organisme de recherche national et indépendant